



UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE
Departamento de Derecho Público

Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Jurídicas

**EL DERECHO A LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL
NEOCONSTITUCIONALISMO DEL ECUADOR**

TESIS DOCTORAL

JUAN SEBASTIÁN MEDINA CANALES

Sevilla, España
Junio, 2016

EL DERECHO A LA MOVILIDAD HUMANA EN EL CONTEXTO DEL NEOCONSTITUCIONALISMO DEL ECUADOR

JUAN SEBASTIÁN MEDINA CANALES

Tesis Doctoral presentada en el Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Pablo de Olavide, como requisito para la obtención del Título de Doctor Europeo en Ciencias Jurídicas y Políticas

Directora:

Profesora Dra. Caroline Proner

Tutor:

Profesor Dr. Francisco Oliva Blázquez

**Sevilla, España
Junio, 2016**

Dedicatoria

A Carlos y Blanca, mis padres, por ser los coautores de mis logros, cuidadores en mis caídas y consejeros en mi camino. Por creer en mí.

A Carlos Alejandro, Andrea Catalina y Andrea Carolina, mi hermano y mis hermanas, por mantener mi alegría y ser soporte sin importar las distancias.

A Sonia, por mostrarme que los caminos son más cortos, que los que miramos en el mapa, por enseñarme que la movilidad humana, se dibuja con ideales y se construye con esfuerzo.

A Claudia, porque a su corta edad es mi profesora para seguir abriendo el mundo en base de la felicidad y sonrisas.

A Alfonso, Juan, Jessica, Marco, Martín, Raquel, María Augusta, Gustavo, Yolanda, José, Laura, Manuel y Karen, mis amigos y soñadores de mejores días.

A Maribel, Guillermo, Segundo, Rodolfo y Byron, tíos y primos, quiénes tuvieron que salir del Ecuador, buscando días mejores. Por mostrarme que la lucha es constante y que la familia se la lleva a cualquier lugar, sin importar donde estemos.

A quiénes están lejos...

A todos los que a diario tienen que partir... y volver a empezar

Agradecimientos

A mi familia porque nada de esto hubiera sido posible sin su respaldo y confianza.

A mis amigos, quiénes no muestran más que a diario se debe vivir por y para los derechos humanos. Por un mundo donde los seres humanos vivan con dignidad sin importar sus pasaportes.

A Sonia, por su apoyo y soporte antes, durante y después... porque ella sin duda es un ejemplo vivo de la movilidad humana, no solo por ser migrante sino porque con su lucha diaria construye un mundo más equitativo para quienes lo han perdido todo.

A Rafa, Macu, Dani, Belinda, Ana, Luis, Marimar, David y Sara por ser mi familia transnacional de hogares abiertos y corazones sinceros.

A Carol Proner por sus recomendaciones, revisiones y palabras valiosas para seguir con los estudios.

A Rosario Valpuesta, porque nos ha dejado un legado y varios ideales para seguir luchando en camino de la utopía.

A Vicente Barragán, Manuel Gándara y Francisco Caballero, porque además de maestros, siempre me han tendido su mano.

A mis compañeros y compañeras de estudio, sobre todo a Marta, Joao, Laura, y Jorge, por esa amistad que no tiene fronteras.

RESUMEN

Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad Pablo de Olavide

Autoría: JUAN SEBASTIAN MEDINA CANALES

Orientadora: Dra. Caroline Proner

Resumen: El presente trabajo analiza el reconocimiento del derecho de la movilidad humana, dentro del contexto del Neoconstitucionalismo del Ecuador, el cual se da a raíz de la Constitución aprobada por la ciudadanía en 2008, implicando un gran avance en el reconocimiento de derechos. Todo esto es producto, de dos intentos anteriores de constituciones nuevas o reformadas, que no tardaron en dar pésimos resultados, los cuales transgredieron derechos humanos y causaron daños considerables en el país a nivel político, social, económico y cultural. Sin embargo, a raíz de la crisis, aparecen sobre el tablero de discusión, nuevos actores, las personas emigrantes, quienes inician su lucha para exigir derechos y buscando desde su lugar de residencia en el extranjero por voz y voto, lo que implicaba su inclusión en la sociedad de origen y en la de destino. A su vez, Ecuador, es uno de los pocos países en el mundo en el que se concentran los escenarios de salida de sus habitantes, tránsito y al mismo tiempo la llegada masiva de inmigrantes, refugiados y apátridas, lo que se conoce como flujos mixtos. Para el inicio del 2000 el Ecuador enfrenta una de sus mayores crisis financieras, con la caída de entidades bancarias, congelamiento de depósitos y proceso de dolarización. A lo que se debe añadir, que en las zonas de frontera norte (Colombia), la intensidad del conflicto determina un incremento drástico de llegada de personas con necesidad de protección internacional. Es decir, entran en discusión la libertad, dignidad y ciudadanía, vinculados a los procesos migratorios, llegando así, su reformulación, que responde al nuevo contexto, el cual implica una nueva concepción de Estado, el mismo que incluye a la interculturalidad, el buen vivir y la ciudadanía universal, en especial este último elemento que se ve conjugado por una serie de aristas que a larga buscan determinar al derecho migratorio desde la integralidad de la persona. Todo el estudio, se hace en razón del contexto social, político, económico y normativo, lo que permite tener una mayor amplitud en el análisis que desemboca en el nuevo proyecto de ley movilidad humana, que ocho años más tarde intenta armonizar los principios constitucionales, con las obligaciones internacionales y los hechos a los que se enfrentan las personas en movilidad humana.

Palabras-clave: Movilidad Humana, Neoconstitucionalismo, Derechos Humanos, Teoría Crítica, Proyecto de Ley de Movilidad Humana.

Índice

I. Introducción	8
II. Desarrollo del tema	14
1. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y JURÍDICO DEL ECUADOR (1970-2008).....	14
1.1 Antecedentes: Contexto Socio-Político (1970-1998)	16
1.2 Contexto Jurídico Constitución 1998: Movilidad Humana.	47
1.3 Contexto Socio-Político (1998-2008)	52
1.4. Deuda Externa	60
1.5 Inversión Social	68
1.6 Exportaciones	69
1.7 La estampida migratoria	71
2. ECUADOR: ESTAMPIDA MIGRATORIA UN CAMINO HACIA UNA MOVILIDAD HUMANA DIGNA	74
2.1 El Fenómeno Migratorio: Ecuador	76
2.2 Remesas: impacto familiar	85
2.3 El desaceleramiento migratorio: Unión Europea.....	91
2.4 Luchas Sociales, una lectura desde los marcos normativos	101
2.4.1 Dignidad, libertad y ciudadanía, elementos transversales de la movilidad humana.	110
2.5 La movilidad humana en el contexto internacional	129
3. LA MOVILIDAD HUMANA ENTENDIDA DESDE NEOCONSTITUCIONALISMO: CONSTITUCIÓN 2008	137
3.1 Neoconstitucionalismo.....	141
3.2 Situación de la migración ecuatoriana	146
3.2.1 La movilidad humana en la Constitución del 2008: Una respuesta a los flujos migratorios de personas ecuatorianas en el exterior.	165
3.3 Refugiados y migrantes: migraciones intracontinentales, extracontinentales, situación Colombia	180
3.4 Garantías establecidas en la Constitución de 2008	183
3.4.1 Acción de Protección	185

3.4.2 Acción de Hábeas Corpus	186
3.4.3 Acción de acceso a la información pública.....	186
3.4.4 Acción de Hábeas Data	187
3.4.5 Acción por incumplimiento	187
3.4.6 Acción Extraordinaria de Protección	188
3.5 Los derechos del buen vivir.....	189
3.6 Ley de Migración y Ley de Extranjería: Inconcordancias a la luz del nuevo marco constitucional	201
3.6.1 Comparación de la normativa internacional con las directrices de la OIM sobre el desarrollo de legislación interna en materia migratoria.	202
3.7 El Ecuador de un país de expulsión a un país de tránsito: comparación con otras realidades	217
3.7.1 Países de tránsito	220
4. ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y RETROCESOS NORMATIVOS DE LA MOVILIDAD HUMANA A PARTIR DEL NEOCONSTITUCIONALISMO.....	246
4.1 Avances	246
4. 2 Retrocesos	289
4.3 Ley integral de movilidad humana. Voluntad Política o necesidad.....	303
5. CONSTRUCCIÓN DE LA LEY DE MOVILIDAD HUMANA EN RAZÓN DEL NEOCONSTITUCIONALISMO	308
5.1 Antecedentes	308
5.2 Proceso de aprobación de una ley: Constitución 2008	310
5.3. Aportes legislativos a la movilidad humana	316
5.4 Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana	328
III. Conclusiones.....	388
Bibliografía	398

I. Introducción

Entender el contexto de la movilidad humana en Ecuador supone analizar la evolución histórica, política y social de este país ubicado en América del Sur. Sus fronteras, el proceso de desarrollo económico a raíz de la explotación de los recursos naturales no renovables y la inestabilidad institucional, elementos que condicionan un marco particular que van a hacer de este país un enclave donde una diversidad de situaciones confluyen.

Este pequeño país de más de 15 millones de habitantes, limita al norte con Colombia, al este y al sur con Perú y al oeste con el Océano Pacífico. Comprende el Archipiélago de las Islas Galápagos (7.812 km²), en el Pacífico, a unos mil kilómetros de la costa continental.

Entre las regiones de la Sierra y la Costa, se ubican más del 90% de los habitantes, mientras que el Oriente con más de la mitad de la superficie territorial, alberga solamente el 5% de la población; la población restante reside en el Archipiélago de Galápagos.

El incremento de las exportaciones de petróleo en los pasados años arroja un saldo favorable en el comercio exterior, y ha permitido financiar la naciente industrialización. El sector agrario produce en condiciones extraordinariamente favorables en el sector de la región costera, sobre todo el banano y el cacao, productos de los cuales en su momento el Estado logró tener grandes exportaciones a nivel mundial, de igual modo se cosecha el tabaco y la caña de azúcar. En tanto a los cultivos comerciales característicos del país, hay que destacar asimismo la tagua utilizada en la fabricación de artesanías, y la toquilla, una variedad de palma que proporciona la materia prima para confeccionar los sombreros de paja toquilla conocidos a nivel mundial como los sombreros de Panamá. En la Sierra, se localizan preferentemente los cultivos destinados al mercado interior, cereales como el trigo,

maíz, papas y hortalizas; además, se concentra también la ganadería, tradicionalmente basada en la cría de ganados porcinos y vacunos.

El sector pesquero ocupa por el tonelaje de capturas, uno de los primeros lugares entre los países de la región. En tanto a lo forestal, se produce una elevada cifra de balsa, además de madera fina utilizada preferentemente en la construcción, así como el caucho.

Las principales riquezas del subsuelo son el petróleo y el gas natural. Salvo los yacimientos de hierro descubiertos en el sector de Pascuales, ubicado en la Costa, los restantes recursos mineros, como el oro, la plata, cobre, manganeso y azufre, son en general escasos. Actualmente, el país se encuentra en desarrollo de la minería a gran escala con los proyectos estratégicos: Mirador y Fruta del Norte (Morona Santiago); San Carlos Panantza (Zamora Chinchipe); Río Blanco y Loma Larga (Azuay); y Llurimagua (Imbabura).

La explotación petrolera se inició en los yacimientos de la península de Santa Elena, pero el crudo se extrae desde finales de los 1960 desde los campos petrolíferos del Oriente del país, unidos por el Oleoducto Transecuatoriano al Puerto de Balao, ubicado en Esmeraldas. La extracción de gas natural se inició en la década de 1970.

En el sector industrial, son todavía preponderantes las ramas manufactureras tradicionales, especialmente la alimentaria y la textil, seguida a cierta distancia por los derivados de madera como es la pasta de papel y la industria del cemento. Entre la industrias de base de reciente implementación sobresale la siderurgia y en el sector de ensamblaje de automóviles.

La movilidad humana es, en este país de más de 15 millones de personas, uno de los aún llamados “países periféricos”, una característica no ajena a su historia, que puede remontarse a la época de retorno a la democracia (1978), periodo que no solo

acarrea la mala administración y el saqueo, sino la difícil herencia colonial de los dos siglos previos.

El estudio de Ecuador desde la década de los setenta parte de la necesidad por determinar la cadena de circunstancias económicas, sociales, culturales y políticas que configuran un particular contexto convulsionado, y que entre los tres grandes momentos constitucionales comprendidos en los años 1978-1979, 1998 y 2008, se muestran como esfuerzos para replantear el modelo de Estado y su relación con los ciudadanos y ciudadanas.

En este proceso evolutivo del país, la sombra constante del Consenso de Washington generó graves consecuencias para el país que alcanzaron la más temible situación para una economía, al provocar la más profunda crisis de su reciente historia. Crisis en la que confluyeron hechos como la caída del precio del barril del petróleo, cuya incidencia sobre el presupuesto general del Estado es sustancial, el incremento desmesurado de la deuda externa, la inestabilidad política-institucional, el desplome financiero que se vio reflejado en la intervención y posterior cierre de varias instituciones bancarias privadas. Cada uno de los temas comentados, no son más que la muestra palpable del resquebrajamiento del sistema de valores neoliberales de aquel entonces y que como suele ser receta de quienes ponen al capital sobre el ser humano, fue asumida por los ecuatorianos y las ecuatorianas que fueron obligados a encontrar oportunidades fuera de su patria; es decir el Estado los expulsó provocando así, la llamada “estampida migratoria”, frase acuñada por los hermanos Ramírez.

El fenómeno migratorio suscitado a partir de esta crisis económica profunda fue para el Ecuador relativamente nuevo, cuando el país apenas había enfrentado unas salidas limitadas en las décadas de los cincuenta y setenta. A partir de la crisis de finales de los noventa, la institucionalidad así como la legislación en la marcha tuvieron que dar respuestas; y eso significó la implementación de cambios, algunos tan específicos como el reconocimiento del valor fundamental de las remesas para la micro y macroeconomía; además, desde una perspectiva colectiva, se vieron reforzadas

acciones de emigrantes como sus familiares, se asociaron no solo de manera convencional sino también utilizando nuevas tecnologías, buscando así, ser escuchados no solo en el Ecuador, sino también en los países de destino.

La reivindicación no tardó en llegar, y los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, fueron reconocidos mediante proyectos, programas y legislación.

De manera paralela, a inicios del 2000 Ecuador experimentó la afluencia masiva de personas colombianas, que huían del conflicto interno que se intensificó en aquel entonces con crecientes enfrentamientos entre la fuerza pública y diversos grupos irregulares de diversas orientaciones, lo que planteó un nuevo escenario con la conceptualización del refugio en la región. Todo lo cual sigue siendo hoy objeto de estudio, al aparecer en la escena del conflicto nuevas organizaciones criminales que han desarrollado mecanismos de asociación vinculada con tráfico de personas, armas y narcóticos.

Después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1998 ninguno de los gobiernos elegidos bajo ese marco legal terminó su mandato. Y fueron, sin duda, las revueltas populares, las que mostraban la necesidad de un cambio estructural que impulsó un nuevo proceso constitucional que en el año 2008 fue legitimado por la población. Dicho cambio significó una nueva perspectiva sobre los derechos humanos, desde el Neoconstitucionalismo y la teoría crítica que rompen con la tesis de las generaciones de derechos y se empieza a definir la política pública alrededor de la importancia e integralidad de los mismos.

El Ecuador es pionero en el reconocimiento y garantía del derecho de la movilidad humana, lo que le enfrenta ante un escenario donde confluyen tres elementos que lo caracterizan como país de expulsión, país de tránsito y país de destino, con lo que la política migratoria debe emprender transformaciones importantes. Con esta consideración, en 2016 el país tiene la imperante necesidad de contar con una Ley Integral de Movilidad Humana incorpore un nuevo acercamiento a la realidad del país,

partiendo de principios fundamentales para homogenizar la legislación aplicable a dicha temática.

A pesar de esta necesidad real de una Ley que regule el derecho a la movilidad humana y que garantice de manera integral los derechos de emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas, desplazados internos y víctimas de trata y tráfico, han pasado ocho años desde la Constitución de Montecristi (2008), además de cinco intentos de ley. Años en los que la aplicación de normativa caduca y atentatoria a preceptos constitucionales, así como de las obligaciones internacionales, ha sido una constante entre la relación del Estado y quiénes salen, regresan, transitan o tienen al Ecuador como destino final.

El trabajo actual intenta responder la siguiente pregunta: ¿La movilidad humana como un derecho en la Constitución del Ecuador de 2008, ha buscado solamente un trato digno a los/as emigrantes ecuatorianos/as, o es un reconocimiento de la lucha de un sector social movilizad?

Es de esta manera que se definen los siguientes objetivos específicos, que serán abordados en cada uno de los capítulos del presente trabajo:

- Analizar las circunstancias sociales, políticas y jurídicas del Ecuador entre 1970-2008.
- Determinar el fenómeno de la estampida migratoria como antecedente para una movilidad humana con dignidad.
- Analizar la voluntad política del gobierno de Rafael Correa (2008-2016) para el reconocimiento de la movilidad humana en la Constitución, y contrastar con la normativa vigente y planes de control migratorios llevados a cabo.
- Estudiar los avances o retrocesos en el derecho a la movilidad humana en el Ecuador una vez que la Constitución de 2008 entró en vigencia.
- Analizar el Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana a la luz del Neoconstitucionalismo y criterios de organismos internacionales incluyendo sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esto implica que se debe primero realizar un estudio analítico del contexto del Ecuador desde el llamado “Boom Petrolero” (1970) hasta 2008, período en el que podremos observar los elementos que causaron la crisis y los resultados de la misma. Lo cual va en conexión con la lucha social determinada por los emigrantes que logró grandes cambios en la política nacional y que tuvo mayores incidencias al momento de la creación de una nueva Constitución, en la que a partir de la reivindicación se sustentan los derechos humanos de un grupo social en movimiento, la elaboración, discusión y una probable aprobación de una ley que garantice lo buscado por las personas en contexto de movilidad humana.

Esta tesis parte de un estudio pormenorizado del contexto del Ecuador, considerando la posterior lucha y el reconocimiento de los derechos de las personas que tuvieron que emigrar. Cuestiones estas que no pueden separarse de los nuevos retos que tienen los derechos humanos no solo a nivel regional sino también a nivel mundial, basados en la igualdad y dignidad, es decir una nueva propuesta en razón de visión brindada a partir del neo constitucionalismo.

A su vez, el análisis se centrará en los aportes realizados por la nueva interpretación constitucional de los derechos centrándonos en la movilidad humana, que ha obligado al Estado a tomar una serie de cambios cualitativos en la concepción de la migración que no solo ha implicado la transformación de leyes sino también la creación de la institucionalidad y mecanismos efectivos de acceso a derechos, con el fin de dar respuestas integrales.

Finalmente, esta investigación estudiará a la luz del Neoconstitucionalismo, y con criterios basados en los de organismos internacionales especializados en la temática migratoria, el nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana que en la actualidad se encuentra a puertas del primer informe para su debate en la Asamblea Nacional.

II. Desarrollo del tema

1. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y JURÍDICO DEL ECUADOR (1970-2008)

Como preámbulo para analizar la aplicación de una nueva Constitución en el Ecuador, se hace necesario emprender un estudio descriptivo de lo relacionado con las circunstancias sociales y políticas que sin duda alguna marcaron un camino definido por recetas neoliberales, explotación de recursos naturales no renovables, recortes sociales pues se los entendía como gasto.

Entre el año de 1970-2008, la inversión social nunca llegó a superar el 5% del Presupuesto General del Estado, el mismo que se ha basado desde la explotación del petróleo en el precio referencial del barril.

La década de los setenta está marcada por la dictadura militar, el descubrimiento de yacimientos petroleros lo que conllevó a la construcción del oleoducto que cruzaba de este a oeste el país y el retorno a la democracia de la mano de Jaime Roldós, su estrepitosa muerte y la conducción del país a manos de un socialdemócrata, Oswaldo Hurtado que veló por los intereses de los empresarios, llegando a sucretizar la deuda en dólares de ese sector.

Después de este periodo, las elecciones son ganadas por la derecha encabezada por Febres Cordero, persona que protegía el bienestar alcanzado en base de la exclusión de un sector de la sociedad, represión por parte de la fuerza pública y la violación sistemática de derechos humanos, lo que significó que como parte de la justicia transicional, veinte años después se crea una Comisión de la Verdad que desclasificó una serie de documentos, estrategias y hechos contrarios a la vida, libertad y dignidad de las personas.

Entre 1988 y 1992, el país es gobernado por la izquierda a cargo de Rodrigo Borja quien le apuesta a derechos como la educación y hace los primeros

acercamientos con el movimiento indígena que pedía en el campo y en las calles la reivindicación de sus derechos.

El Ecuador es un país de extremos, porque después de un gobierno de izquierda su voluntad fue irse al polo opuesto a manos de Sixto Durán, un ex social cristiano que durante su mandato intentó poner en marcha las directrices del Consenso de Washington y buscó de varias maneras en lid de la modernización, privatizar los servicios públicos y la seguridad social.

Entre 1996-2006 el Ecuador tuvo siete presidentes, lo que es una muestra clara de la conflictividad social y política, falta de institucionalidad y hastío de la población por gobiernos inoperantes y corruptos.

La elaboración de una Constitución (1998), a cargo de las tres mayores fuerzas políticas, Partido Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP), que permitió su injerencia en la función judicial y el reparto del país entre banqueros que nos llevaron a la mayor crisis financiera con la caída de las instituciones financieras, dolarización y la expulsión de personas ecuatorianas hacia otros países.

Para el 2006 en la contienda política aparece un nuevo movimiento (Alianza País) con Rafael Correa, con una idea de una democracia activa con la creación de espacios de interacción entre la ciudadanía ampliada y el mandante, obviamente esto significaba la refundación del Estado con una Constitución redactada en virtud de una construcción social de todos los sectores y obviamente la aprobación por voto popular de la nueva Carta Magna que pone en boga una nueva teoría de aplicación derechos, el Neoconstitucionalismo.

Es así que se vuelve fundamental el recorrido por el contexto social y político del Ecuador.

1.1 Antecedentes: Contexto Socio-Político (1970-1998)

No se podría detallar el fenómeno migratorio sobre todo su contexto y consecuencias en el país, sin iniciar dicho análisis vinculado a los nuevos ingresos provenientes del petróleo, el mismo que abrió la posibilidad al país a un escenario económico importante y que tanto a finales de los noventa como en la actualidad su comercialización presenta una considerable baja, la misma que tiene consecuencias directas con la situación económica del países.

El auge petrolero inicia en el año 1925. En aquel entonces, tres grandes empresas internacionales (Shell, Texaco Petroleum Company y Gulf Oil), empiezan a realizar una serie de actividades referentes a la exploración, en la Península de Santa Elena y en la región Oriental conocida como la Amazonía ecuatoriana.

Los trabajos de exploración realizados por las empresas Texaco Petroleum y Gulf Oil en el Oriente ecuatoriano, tienen como antecedente la obtención de las licencias en 1963 para realizar trabajos en las riveras del San Miguel y Putumayo, cuatro años después, siendo 1967 dan resultado, perforando los primeros pozos petroleros.

Para el desarrollo hidrocarburífero del país, se necesitaba la construcción del Oleoducto Transecuatoriano, cuyas obras iniciaron el 23 de febrero de 1969, mediante Decreto 1323, el cual fue publicado en el Registro Oficial 209, en el que, el entonces Ministro de Industrias y Comercio, autorizó a que las empresas Texaco y Gulf, realicen la arquitectura de dicha obra que partía desde la Amazonía (Lago Agrio) hasta el Océano Pacífico en la localidad de Balao, provincia de Esmeraldas.

La inauguración de tan importante obra se lleva a cabo en 1972, estando a cargo de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), con la exportación de

más de trescientos ocho mil (308.000) barriles de petróleo. Posteriormente para 1974, se establece mediante Decreto Supremo que el 25% de las acciones y servicios del oleoducto pasarían a ser propiedad del Estado, lo cual se incrementa dos años más tarde (1976), con el 37,5% de acciones y el 50% de derechos. Siendo finalmente, en 1986 que CEPE, adquiere la propiedad absoluta del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), según lo dispuesto en el contrato, ya que la norma aplicable determinaba que transcurrido doce años, ya se había amortizado el precio de la construcción de la obra en periodos anuales.

El auge petrolero significó para el Ecuador un sinnúmero de cambios sustanciales en la macroeconomía. El llamado oro negro se convirtió en un elemento fundamental para los ingresos estatales, teniendo como parámetro que durante la dictadura militar de Rodríguez Lara, en 1972, las exportaciones de crudo tenían como cifra los 190 millones de dólares de Estados Unidos que implicaban una explotación de alrededor de 28 millones barriles de petróleo anuales. La producción petrolera fue incrementando paulatinamente, de tal manera, que ocho años después llega a la cifra récord de 74.7 millones de barriles de petróleo y para 1981 llega a 2.500 millones de dólares, que significaban un aumento de más de trece veces.¹

Durante la década de 1970 en el panorama económico, se proyectaban exportaciones petroleras, las mismas que con la inversión extranjera directa que se llevó a cabo en 1971, superó los 162 millones de dólares, con un promedio de crecimiento de la economía de 2,9% anual, sin que se haya considerado factores como la generación de puestos de trabajo y transferencia de tecnologías.²

De esta manera, se da inicio al llamado “boom petrolero”, el cual abarca la etapa determinada en el periodo comprendido entre 1972 y 1982. No se puede dejar de mencionar que su Inicio tiene impactos favorables, con un crecimiento de recursos para

¹ ACOSTA Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito:Corporación Editora Nacional. 2006, p. 120.

² *Ibíd*em, pp. 117-118.

el sector público, que se vio reflejado en indicadores como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), con una tasa superior al 9%; la creación de más de ochenta mil nuevos empleos, lo cual claramente fue cubierto por los ingresos de las exportaciones; pero no se puede dejar de lado que el endeudamiento externo fue totalmente proporcional a la cantidad de petróleo exportado, el mismo que llegó a 513 millones de dólares americanos, lo cual para 1979, año del retorno a la democracia se multiplicó por más de siete veces alcanzando la exorbitante cifra de los 3.554 millones de dólares.

El Ecuador inicia la década de los setenta de la mano del populista José María Velasco Ibarra, quién fue Presidente en cuatro ocasiones anteriores en los periodos: 1934-1935, 1944-1947, 1952-1956 y 1960-1961. Con estos antecedentes, Velasco asume el poder tras la administración de Otto Arosemena Gómez. Es determinante mencionar que éste nuevo periodo presidencial coincidió con la explotación del primer pozo petrolero ubicado en la ciudad de Lago Agrio, ubicado en la provincia de Sucumbíos.

Más tarde mediante el golpe de Estado llevado a cabo por las Fuerzas Armadas, como “respuesta” a la proclamación de Velasco Ibarra como Jefe Supremo, nombra al General Guillermo Rodríguez Lara como el nuevo dictador. Este proceso se da, mediante el quebrantamiento de la Carta Política de 1966-1967, poniéndose en vigencia la de 1946, que en palabras de Muñoz Borrero, sería aplicada en todo lo que no se opusiera a las intenciones del Jefe Supremo.³

Dicha dictadura, tuvo una duración de un poco más de cuatro años, comprendidos entre febrero de 1972 hasta agosto de 1976, periodo en que se llevan a cabo temas relevantes con el petróleo, además de la explotación, se da inicio con la exportación de crudo, y algo que sería fundamental se da inicio el proceso de nacionalización de la producción y comercialización del petróleo, como se lo había mencionado en párrafos anteriores.

³ MUÑOZ BORRERO Eduardo. *En el Palacio de Carondelet*. Quito-Artes Gráficas “Señal”, 1985, p. 638.

Al abordar este hecho histórico, en el cual el país daba inicio a una nueva industria y en consecuencia a la obtención de recursos financieros, hay momentos que fueron determinantes para el crecimiento de las exportaciones. Así que lo sucedido en 1972, con la llamada Cuarta Guerra árabe- israelí, conocida también como la guerra Yom Kippur o guerra del Ramadán por las festividades religiosas judía y musulmana respectivamente, implicó un bloqueo por parte de los países árabes, el mismo que incidió de manera directa en el precio del barril de crudo. De este modo, Ecuador se benefició del hecho de este notable incremento del precio del barril, que para 1973 tenía un valor de 3,83 dólares, alcanzando un valor de 13, 4 dólares en 1974.⁴

Siendo el año de 1976, nuevamente la fuerza pública se involucra en el gobierno del país, proclamándose el triunvirato militar, integrado por Alfredo Poveda Burbano por parte de la Marina, Guillermo Durán Arcenales como representante del Ejército y por la Fuerza Aérea a Luis Franco. Este nuevo proceso, incentivado por los ingresos procedentes de las exportaciones petroleras, tiene un impacto directo, entre otros, sobre la creación de nuevas plazas de trabajo en instituciones privadas y públicas; y una creciente inversión en infraestructura. Así, por ejemplo, junto a proyectos de mega obras como la Central Hidroeléctrica Paute y además se da inicio al programa de colonización de las tierras ubicadas en la Amazonía del país mediante el INCRAE (Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana).

Este proceso de ampliación de la superficie cultivable en el país y redistribución de tierras no tiene, sin embargo, un impacto sustancial en el acceso a la tierra. El Consejo de Gobierno, ante un sinnúmero de presiones de los terratenientes dejó sin efecto el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria de 1973, que afectaba directamente a sus pretensiones, es de esta manera, se debe considerar, por citar como una clara muestra, la concentración de la propiedad de la tierra durante el periodo comprendido entre 1954 y 1974, que para Maldonado Lince implicaba en especial una gran

⁴ ACOSTA, Alberto. Op. Cit. p. 121.

concentración de la propiedad de la tierra específicamente en el campo, sosteniendo que:

“de encuestas hechas en 1954 y 1968 y el censo agropecuario de 1974... Basta decir que en 1954 el 0.5% del número de explotaciones agrícolas cubría el 45% de la superficie bajo explotación. En 1974, el 1.9% del número de explotaciones cubre casi el 42% de la superficie explotada”.⁵

Estas cifras son reflejadas por la Encuesta Agropecuaria Nacional de 1968, en la cual se menciona que el 1,5% de las propiedades tenían más de 100 hectáreas y a su vez ocupaban el 47,3% de la superficie bajo explotación. Mientras que en los años comprendidos entre 1968 y 1974, se determinó que la estructura agrícola no fue alterada sobre todo en el estrato de más de cien hectáreas, lo que causaba una inequidad en el acceso a la producción agrícola considerable para la población ecuatoriana (alrededor de 7 millones de personas) que vivían el campo.⁶

Es así, que se puede notar claramente, como el Triunvirato nuevamente respondió a las pretensiones de los grupos de poder, sistematizando así la exclusión a casi a 2/3 de la población que residían en la zona agrícola rural del Ecuador y en consecuencia no cumplió sus “promesas” de lucha frontal contra los terratenientes.

A la par de esta situación, es notable el impacto social que suscita la evolución de una clase trabajadora nacida al hilo de esta economía en crecimiento. Y que trae, a su vez, una conflictividad laboral efervescente. En 1975 se crea el primer Comité Unitario de Trabajadores que dentro de sus acciones dispone un sistema de rotación en su dirección y posteriormente convocaría a la primera huelga nacional, y que favorece la consolidación tres años después del llamado Frente Unido de Trabajadores (FUT).

Entre el ambiente de riqueza petrolera y de represión de la dictadura, el 12 de junio de 1976, se dan una serie de eventos conflictivos, que provocarían un endurecimiento de las medidas de control ejercidas desde el triunvirato.

⁵ MALDONADO-LINCE, Guillermo. *La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia*. Quito: Revista Nueva Sociedad, Número 41, 1979, pp. 14-29.

⁶ *Ibidem*.

Estas nuevas medidas fueron concretadas a través de mayores controles basados en arbitrariedad, creando por ejemplo ambientes hostiles como lo sucedido en la ciudad de Guayaquil (costa del Ecuador), con varios enfrentamientos que provocarían la baja de 13 oficiales de la Policía, quienes se encontraban reclamando los aumentos salariales; a estos hechos se añade el desalojo a los “invasores campesinos” en la provincia de Chimborazo, donde a su vez, se daría como un dato importante, la aprensión del Monseñor Leonidas Proaño junto con cincuenta eclesiásticos católicos.⁷ Este último hecho causó un gran impacto en la sociedad en razón de la figura trascendental del sacerdote y su lucha por indígenas y campesinos.

Como sí lo hechos descritos anteriormente no hubieran sido suficientes, se añade más caos y represión a la década de los setentas, el 18 de octubre de 1977, las centrales sindicales junto al magisterio llevan a cabo la huelga nacional contra la dictadura, frente a la cual miembros de la Policía, reprimieron fuertemente a los trabajadores de la Azucarera Tropical Americana (AZTRA), ubicada en La Troncal, provincia de Cañar. Según datos oficiales, solamente se mencionó el hallazgo de cinco cadáveres, sin embargo, posteriormente se identificaron veinte y tres, los cuales se habían “ahogado” en las profundidades del canal que rodea al ingenio azucarero. Dicha versión fue refutada duramente por otros profesionales médicos, los cuales aseguraron que los cuerpos tenían huellas de violencia, heridas, quemaduras y fracturas.⁸

A estas víctimas se suma el asesinato de Abdón Calderón Muñoz, director del partido Frente Radical Alfarista (FRA), que se caracterizó por ser un fuerte crítico al Triunvirato Militar, llegando a ser nombrado de manera popular como el Fiscal del Pueblo. Dicho personaje de la vida política del país fue abordado por sujetos desconocidos que le dispararon, el 29 de noviembre de 1978 en la ciudad de Guayaquil y fue transferido a un hospital en Miami, donde falleció el 9 de diciembre del mismo año.

⁷ ESPINOZA, Simón. *Presidentes del Ecuador*. Quito:Vistazo, 1995, p. 210.

⁸ CEDEP. *Aztra: Perdón y Olvido de una masacre*. Quito:CEDEP. 1985, p. 20.

Ante este penoso suceso, se inició un proceso, del cual el entonces Ministro de Gobierno, el General Bolívar Jarrín, fue condenado a 12 años de reclusión, sin embargo nunca se llegó a esclarecer las motivaciones reales que llevaron a tan fatídico desenlace.

En medio de esta inestabilidad política y social, el Consejo Supremo, anunció que en dos años entregaría el direccionamiento del Estado a los “civiles”, mediante la convocatoria a elecciones libres buscando así el tan esperado retorno a la democracia, esto significaba que se daría el inicio de esta manera a un proceso de transición, el mismo que se enmarca dentro de una serie de negociaciones entre las diversas posturas de las ideologías políticas y que culminaría con la reforma constitucional.

El proceso para el retorno a la democracia, llamado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, elabora la Ley de Elecciones, la Ley de Partidos Políticos y dos proyectos de constitución,⁹ de los cuales una de ellas fue aprobada el 15 de enero de 1978, mediante referéndum. Con la elección de esta nueva Carta, se deja atrás los casi 8 años de dictadura.

Esta Constitución, que entra en vigencia el 10 de agosto de 1979, mediante Decreto Supremo 000, del Registro Oficial 800 de 27 de marzo de 1979, en su exposición de motivos dice lo siguiente:

La decisión del Gobierno de las Fuerzas Armadas, ejercido por el Consejo Supremo, de conducir al país al régimen constitucional y de restituir a los elementos militares a su noble y específica misión de preservar la soberanía nacional y defender la integridad y la independencia del Estado, exigía la selección de un método, de un camino que llevase al país a la realización de aquel objetivo.

Ese camino fue señalado en el plan de reestructuración jurídica dado a conocer como definitivo por el Consejo Supremo de Gobierno; plan que, aunque se apartaba de la tradición de nuestro derecho constitucional y ofrecía peligros y vacíos notorios, fue de todas maneras, aceptado por las fuerzas políticas y por la opinión pública, en el afán de tratar de sentar las bases de un nuevo Estado

⁹ AYALA MORA Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito-Corporación Editora Nacional, 2008, p. 115.

progresista, sólido y liberado de seculares vicios para conducir la República hacia un régimen estable capaz de cumplir los profundos anhelos de justicia y de libertad del pueblo ecuatoriano.

El primer plazo del plan fue la designación de comisiones encargadas, la una de introducir las necesarias reformas a la Constitución de 1945, acogida por el Consejo Supremo como marco de su acción gubernativa, y la otra de formular una nueva Constitución para que una de ellas sea elegida por la ciudadanía en un acto plebiscitario o referéndum, institución acogida por primera vez en el Ecuador, por lo menos con los caracteres singulares fijados en el plan, pues la ocasión en que se la utilizó en el siglo pasado fue con el fin de robustecer, mediante el voto popular directo, una carta política dictada por una asamblea constituyente.

La primera Comisión, con cuya presidencia he sido honrado, y cuyos miembros aceptamos la designación gubernativa con plena conciencia de lo arduo y conflictivo de la tarea encomendada, pero a la vez del imperativo patriótico de contribuir a la instauración de un régimen de derecho, ha cumplido su misión y pone hoy en vuestras manos, señores Miembros del Consejo Supremo, el texto de la nueva Constitución que será sometido a examen y decisión de los ciudadanos.

En ella, pese a la natural diferencia de orientación doctrinaria de los comisionados, figuran normas de acción pública y de gobierno que permiten y estimulan, lealmente aplicadas, el impulso progresivo del país, corrigiendo los vicios de nuestra todavía incipiente democracia y enfrentando los complejos problemas socio - económicos, conducir a nuestra patria hacia una era de libertad responsable y de justicia social, que son algo así como el denominador común de los partidos políticos que actúan en el país y que interpretan las aspiraciones de nuestro pueblo.

Nuestro proyecto establece un parlamento ágil y eficaz, un ejecutivo fortificado con plena capacidad de gobernar, una función jurisdiccional en capacidad de realizar una oportuna justicia en los conflictos sometidos a su decisión, y una organización planificada de la economía nacional.

Es preciso que todos los ecuatorianos, gobernantes y gobernados, alentemos un sano y prudente optimismo en las virtualidades de la nación ecuatoriana para realizar, sobre la dura experiencia secular, un Estado sólido, justiciero, firmemente resuelto a corresponder a las aspiraciones del pueblo ecuatoriano.

La mayoría de los comisionados consideró necesario establecer, en disposición transitoria del proyecto, su vigencia a partir de la fecha de posesión del Presidente elegido de acuerdo a las normas del mismo. La minoría, en la cual se cuenta quien os dirige estas palabras, estimó que la Constitución, una vez aprobada en el referéndum, debía regir de inmediato, especialmente en la parte dogmática, para que el Gobierno, tornado en régimen interino por efecto de la voluntad ciudadana, lleve adelante la plena reestructuración jurídica del Estado conforme a solemne compromiso que ha contraído con el pueblo ecuatoriano.

De todas maneras la Comisión abraza la confianza de que el Gobierno de las Fuerzas Armadas tiene la sensibilidad necesaria para conducir adecuadamente el proceso constitucionalista, y las fuerzas políticas y sociales la necesaria

valoración y comprensión de la hora hondamente compleja que vive el Ecuador en el contexto americano y mundial.

Un elemento esencial, tal y como lo hablamos en párrafos anteriores y que no podía ser ajena a la exposición de motivos de la nueva Constitución, es la importancia del retorno a la democracia, algo que es determinado por el artículo 1: “El Ecuador es un Estado Soberano, independiente, **democrático** y unitario...”¹⁰.

Este nuevo marco democrático implica una considerable reforma del acceso a los derechos en el país, que van a asentar las bases legales del actual constitucionalismo nacional dentro del desarrollo social y político del Ecuador, parecería esencial para comprender el avance posterior de la normativa en materia migratoria.

Entre los elementos señalados del nuevo marco constitucional, cabe señalar la importancia para la determinación de un concepto de ciudadanía basado en la idea de nacionalidad. Dicho elemento, que en las constituciones posteriores será abordado con otras dinámicas y diferentes enfoques, es de esta manera que la Constitución de 1978 define en su artículo 5 que se puede gozar de la nacionalidad ecuatoriana en razón de dos hechos: por nacimiento o por naturalización.

A su vez, en la misma línea migratoria, el artículo 8 declara que el matrimonio o disolución del mismo no altera la nacionalidad de los cónyuges.

También se debe hacer hincapié en lo declarado por el artículo 9, en el cual se habla del principio de reciprocidad, el mismo que contempla lo siguiente: “Los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domicilien en el Ecuador son considerados ecuatorianos por naturalización, sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los Estados correspondientes aplican un régimen de reciprocidad”.

¹⁰Las negrillas me pertenecen

En tanto, al aspecto migratorio, el artículo 14, declara que los extranjeros tendrán los mismos derechos que los ecuatorianos, salvo las limitaciones que han sido establecidas en la Constitución y en la Ley, entre las que se encuentra la exclusión del ejercicio de los derechos políticos.

Sin duda, algo que llama la atención y que además implica claramente la postura del Estado ante el fenómeno migratorio es lo detallado por el artículo 15, el cual reza: “El Estado fomenta y facilita **la inmigración selectiva**. Exige que los extranjeros se dediquen a las actividades para las que estuvieren autorizados”¹¹.

Lo cual, va manifiestamente de la mano del artículo 18, el cual prohíbe tanto a personas naturales o jurídicas extranjeras, la adquisición o conservación directa o indirecta del dominio u otros derechos reales sobre bienes inmuebles, ni arrendarlos, obtener el uso de aguas, establecer industrias, explotaciones agrícolas, dominio civil o residencia, ni celebrar contratos sobre recursos no renovables y en general sobre productos del subsuelo, minerales o sustancias ajenas a la naturaleza del suelo, en una franja de 50 kilómetros medidos desde la frontera, playas de mar o territorio insular (Islas Galápagos) hacia el interior, salvo autorización según lo determinado en la ley, contando que en lugares catalogados como áreas reservadas, no se permitía ninguna autorización.

Dentro de los aspectos fundamentales, de un avance frente a la Constitución de 1967, se encuentran el voto facultativo a los analfabetos, lo cual se hallaba establecido en el artículo 33.¹² A su vez, se considera como único medio hábil para la participación en los procesos electorales, a los partidos políticos. Lo que, con el análisis histórico, permitirá entender las razones por las que durante las décadas de los ochenta y noventa, organizaciones políticas como la Izquierda Democrática (ID), Partido Social Cristiano (PSC) y Democracia Popular (DP), se consolidaron como grandes actores y

¹¹ El análisis de la Ley de Migración, se lo realizará en el tercer capítulo de esta tesina.

¹² En la Constitución de 1967, su artículo 21 dice: “Son ciudadanos ecuatorianos los mayores de dieciocho años que saben leer y escribir y están, por tanto, en aptitud de ejercer los derechos políticos que establece la presente Constitución”.

en consecuencia esto les permitió concentrar el poder político junto a las élites económicas. Esta relación tan cercana entre el capital y el poder político es sin duda alguna, un elemento trascendental que tiene una conexión directa con el desencadenamiento de la crisis financiera de 1998, que no sólo tuvo consecuencias devastadoras en el tema económico (sistema bancario) sino que alcanzó al ámbito político y a la estructura orgánica del Estado.

Como parte de otros avances que se pueden dar a conocer, nos encontramos en que a raíz de la búsqueda de una mayor agilidad en la Función Legislativa, se reforma su organización y el artículo 56 de la Constitución dice que dicha función será ejercida por la Cámara Nacional de Representantes. De este modo, se opta por un Congreso unicameral.¹³

Al tiempo, Salgado mantiene entre las características de la Constitución de 1978-1979, parte de los lineamientos de sus antecesoras de los años 1945 y 1967, citando como claras muestras de aquellas, las siguientes:

- Elección en una misma papeleta tanto al Presidente como al Vicepresidente.
- No existe la reelección para el Presidente de la República al igual que para el Vicepresidente.
- El Estado de Emergencia, declarado por el Ejecutivo no necesita autorización del Congreso Nacional, pero este tiene la potestad de revocar la declaratoria.
- Existe la posibilidad de endeudamiento público por parte del Presidente de la República sin recurrir al Congreso Nacional.¹⁴

Promulgada la nueva Constitución,¹⁵ posteriormente convocadas en las elecciones entre 1978 y 1979, de manera poco esperada se proclama ganador el

¹³ Ibídem, el artículo 11 menciona que: “ El Congreso Nacional se compone del Senado y de la Cámara de Diputados”.

¹⁴ SALGADO PESANTEZ, Hernán. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito: Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. 2000. p.72.

binomio presidencial conformado por Jaime Roldós Aguilera y Oswaldo Hurtado, que llegan al poder, tras la alianza de los partidos Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y Democracia Popular.

En la primera vuelta electoral, realizada en julio de 1978, la diferencia obtenida por Roldós no le permite asumir la presidencia, lo que bajo la normativa vigente genera la necesidad de convocar una segunda ronda definitiva (balotaje). En esta ocasión, los resultados para el binomio Roldós-Hurtado fueron de 1.025.148 votos mientras que las fuerzas oponentes de la pareja Durán-Icaza, solamente alcanzan 471.657 votos, lo que implicaba que el primer binomio obtuvo el 68,5% mientras que el segundo solamente el 31,5%.¹⁶

De esta manera, el país consolida el camino democrático, que tuvo que sortear la inestabilidad, marcada desde el principio por una pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, éste último representado por Asaad Bucaram, máximo jefe del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y a su vez familia política del Presidente de la República.

Asaad Bucaram, logra ser elegido Presidente del Congreso, con colaboración del Partido Conservador, dirigido en aquel entonces por el Coronel Rafael Armijos, junto a partidos de diversas ideologías, como Reconstrucción Nacional y la Izquierda Democrática.

Esta situación marca un difícil contexto político, donde el presidente Roldós envía al Legislativo una serie de reformas a la Constitución que no fueron del agrado del Congreso y en consecuencia tampoco tramitadas. Entre ellas, por ejemplo, se propone reinstaurar el sistema bicameral con la figura de senadores.

¹⁵ Los resultados del Referéndum, fueron de 45% para la Constitución de 1978 mientras que la Constitución Reformada del 45 obtuvo solamente el 32%.

¹⁶ MUÑOZ BORRERO, Eduardo. *En el Palacio de Carondelet*. Quito: Artes Gráficas "Señal". 1985, p.644.

Ante esta compleja situación determinada por la oposición de los legisladores, el Presidente plantea la posibilidad de que sea consultado con el pueblo y decidido por referéndum, lo que conllevaba, en caso de ser aprobada la propuesta, que se disolviera la cámara y se proceda a convocar nuevamente a elecciones. En este punto, no obstante, la medida se paraliza ante la solicitud de una Junta de Notables, que por la “paz de la República” pide al Primer Mandatario la suspensión de la propuesta. .

Mientras el presidente Roldós realiza diversos intentos para la articulación de un nuevo Estado con sustento democrático, el país debe enfrentarse no sólo a una oposición que se consolida en torno a las alianzas logradas por el CFP, sino a un conflicto bélico enquistado con el vecino país Perú. Así, desde finales de enero de 1981, en el sector denominado cordillera del Cóndor, se mantienen enfrentamientos con raíces históricas, vinculadas con la no aceptación del Protocolo de Río de Janeiro, que en 1942 intentó establecer los límites territoriales de ambos países.¹⁷

Esta situación tambaleante y de pugna de poderes entre la que se buscaba la construcción del nuevo Estado, se ve alterada, con la muerte del mandatario recién elegido. El 24 de mayo de 1981, Roldós después de dar un discurso en el Estadio Olímpico Atahualpa de Quito, en el que condecoraba a los héroes de la guerra de la Cordillera del Cóndor, se dirige en un avión, teniendo como destino la ciudad de Loja, ubicada al sur del país, y dentro de la trayectoria sufre un accidente, que tiene un primer aspecto significativo, pues trunca propuestas de avanzada, que eran parte del plan de gobierno sobre todo en lo relativo a los derechos humanos, los mismos que no tuvieron espacio con el sucesor presidencial.

¹⁷ Ecuador ha mantenido su descontento ante el establecimiento de los límites territoriales de su frontera sur, y que sólo tuvieron una respuesta oficial en 1998. El Protocolo de Río, firmado en Brasil en 1942 se firmó tras la invasión militar peruana desencadenada en 1941, y que es sólo uno de los varios enfrentamientos que se produjeron en la región de lo que fuera la “Gran Colombia” de las independencias, disponible en formato html: <http://www.eluniverso.com/2007/01/29/0001/18/B0A773C1D1F04F3CB80F6BE2959E6DB0.html>

En la misma fecha de la muerte de Roldós, el Vicepresidente Oswaldo Hurtado, accede al poder mediante Decreto ejecutando lo mencionado por el artículo 76 de la Constitución 1978-1979.¹⁸

Éste convulso e incierto panorama interno se inserta en un contexto internacional de evolución, el mismo que va desde la llamada crisis de 1973 y que contiene un crecimiento hacia el neoliberalismo. Es sí que en materia económica, el mercado internacional favorece que los países del llamado “tercer mundo” enfrenten una realidad nueva, donde se les facilitaba la adquisición de capital mediante el endeudamiento. Ello implicaba mecanismos acelerados de contar con préstamos, que en años anteriores al boom petrolero como es el caso específico del país, se debe hacer referencia lo sucedido a inicios y mediados del Siglo XX, específicamente a las épocas del boom del cacao (1900) y del banano (1950), momentos en los que esta posibilidad fue esquivada para el Ecuador.

La nueva realidad de bonanza del país, determinaba que el aumento de las exportaciones petroleras atraía el interés de los capitales extranjeros, situación que generó un sinnúmero de facilidades para acceder a préstamos y en consecuencia contraer deuda. Es por este motivo, que es fundamental enunciar las cifras de la deuda externa, las mismas que en 1971 bordeaban los 260,8 millones de dólares, lo cual representaba el 16% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto en el tiempo fue creciendo de tal manera que diez años más tarde la deuda llegaría a los 5.868,2 millones de dólares, valor que significaba el 52% del PIB.¹⁹

Las instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y su representante en el continente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fomentan la entrega de créditos dentro de una

¹⁸ Artículo 76.- En caso de falta temporal o definitiva del Presidente de la República, le subrogarán: a) El vicepresidente de la República; b) el Presidente del Congreso Nacional; o c) el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Son casos de falta temporal del Presidente de la República: a) La enfermedad que le impida transitoriamente ejercer su función; y, b) la licencia.

¹⁹ ACOSTA, Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. 2006. p. 122.

táctica que se revelará en el medio plazo como un mecanismo de control de los países desde una esfera económica que claramente incidía en las decisiones políticas.

Con este antecedente, se dan situaciones como lo acontecido en 1986, en que a pesar que en la bolsa el precio del petróleo marcó uno de los niveles más bajos de su historia, el BM basándose en predicciones de mejora de los valores, entregó otro préstamo al Ecuador.²⁰

En paralelo, en conjunto al incremento de la deuda externa, se produce una expansión del Estado durante la década de los setenta, que implicó un claro apoyo a los grupos de poder predominantes. Así por ejemplo, se llegaron a adquirir algunas empresas como: Ecuatoriana de Aviación, Banco La Previsora, Azucarera Tropical Americana (AZTRA), Ecuatoriana de Artefactos S.A (ECASA), Desarrollo Agropecuario (DACA). En consecuencia, la lógica del poder político fue utilizar los capitales provenientes producto de las exportaciones de petróleo para comprar negocios privados, que claramente no eran un objetivo de política pública sino que fue utilizado para el beneficio de los dueños de dichas empresas.²¹

Para la misma época, en el contexto internacional, la recesión que vivían los países desarrollados genera la reducción de sus importaciones, entre ellas la compra de petróleo, por lo que el Ecuador, se vio afectado directamente, puesto que no solamente hablábamos de una baja del precio del barril del petróleo sino que también exportábamos menos en función de la demanda.

Con este contexto, el antes vicepresidente Hurtado inicia su mandato presidencial el mismo que contaba con una clara orientación que beneficiaba a los empresarios y se enfoca en gobernar con claros preceptos económico propios del neoliberalismo, como lo podremos ver más adelante, tampoco estaba preparando para

²⁰ Ibídem, p. 151.

²¹ Ibídem, p. 152.

enfrentar las consecuencias financieras que causó el declive sufrido en los precios del petróleo en 1981.

La respuesta estatal frente a la situación económica fue el llamado Plan Nacional de Estabilización de 1982²², que como grandes líneas incorpora la reducción del gasto público, el control de la inflación, y el equilibrio de la balanza de pagos, incluyendo la devaluación del Sucre.²³

Este proceso denominado “sucretización” que jamás fue pensado para brindar las soluciones que se esperaban sobre todo en lo concerniente al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población, pues realmente dicho plan se basó en el congelamiento del precio de compra de dólares americanos para el sector privado (las empresas), puesto que se habían endeudado en búsqueda del crecimiento del país, por lo cual el Estado debía asumir ese coste como una muestra de “ayuda” y como un mecanismo de fortalecimiento de la economía nacional. Nos encontramos ante un caso típico en el que las pérdidas son socializadas, mientras que las ganancias son privadas.

En resumidas cuentas, los empresarios deudores, tuvieron la posibilidad privilegiada de comprar dólares al Banco Central, al precio congelado, mientras que la diferencia era asumida por el Estado.

Nuevamente estas medidas determinaron ingentes beneficios para los grupos de poder y a su vez provocó un drástico recorte del “gasto social”²⁴.

La “sucretización”, como en otros procesos vividos en la región mediante políticas de gobierno, que aseguraban el pago de los créditos privados puesto que el

²² RAMIREZ GALLEGOS F; RAMIREZ J. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones. 2005. p.26.

²³ Devaluación de 25 a 33 sucres por dólar (1982) y nuevamente lo devaluó de 33 a 42 sucre (1983).

²⁴ Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la inflación de 1981 era de 14,7%, llegado en 1982 a bordear el 50%.

mejor garante de los créditos mismos era el Estado, algo que benefició a la clase alta del Ecuador y supuso el primer paso hacia el adelgazamiento del aparataje estatal favorecido desde las instituciones según lo determinado por Bretton Woods.²⁵

El 10 de Agosto de 1984, León Febres Cordero (Frente de Reconstrucción Nacional)²⁶, asume la Presidencia del Ecuador, para los cuatro siguientes años, después de derrotar en segunda vuelta de las elecciones a Rodrigo Borja (ID), con una diferencia de 172.160 votos.²⁷

Dentro de los objetivos del Febres Cordero, los mismos que eran parte de su lema de campaña, “pan, techo y empleo”, se propuso la expansión de los mercados a través de medidas proteccionistas que subsidiaban empresas, creando así las medidas necesarias para implementar el modelo de sustitución de importaciones, política que fue acompañada por la estimulación de la exportación de materias primas.

Obviamente, esto marcaba radicalmente la reducción del papel del Estado, al tiempo que se suspendía el cambio oficial del dólar y se permitiría que el mercado de divisas se autorregule en razón de la oferta y demanda, determinando su valor.

En palabras de Ramírez, las medidas produjeron “un incremento del gasto público que se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central al gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación que bordearon el 100% anual.”²⁸

Esta situación generada por las políticas macroeconómicas empeoraron a raíz del terremoto de 1987, que afectó gravemente la región Amazónica, lugar donde se sitúan los pozos petroleros. Esta catástrofe tuvo graves consecuencias, la primera de

²⁵ ACOSTA A. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. 2006. pp. 169-171.

²⁶ Integrado por los partidos Conservador, Coalición Institucionalista Democrática, Liberal, Social Cristiano, Nacionalista Revolucionario y Velasquista.

²⁷ ESPINOZA S. *Presidentes del Ecuador*. Quito: Vistazo, 1995, p. 220.

²⁸ RAMIREZ GALLEGOS, F., Op. cit, p.26.

ellas, provocó que la provincia de Napo (actualmente Sucumbíos) quedara incomunicada y además causó importantes daños en la infraestructura de transportación del hidrocarburo (el llamado SOTE) lo que significó una baja considerable en los barriles de petróleo que serían exportados.

A todos los factores enunciados en párrafos anteriores, se añade el crecimiento imparable de la inflación, que determina un contexto socioeconómico de crisis acuciante. De esta manera, como parte de las medidas tomadas por el gobierno, se congela la tasa de interés a 16%, mientras que en el mercado se encontraba a un 28%; además, se produjo también la congelación del tipo de cambio en 200 sucres por dólar y; se aumentó el periodo de gracia de un año y medio a cuatro años y medio. De esta manera, se llegó a una “sucretización” de 1.500 millones de dólares.²⁹

El mandato de Febres Cordero, así, termina con un gran saldo en contra en lo social, donde se acumulan un sinnúmero de confrontaciones con trabajadores y miembros de la Fuerza Aérea, sin dejar lado la larga cadena de violaciones masivas de derechos humanos, los cuales fueron investigados, por la Comisión de la Verdad, en 2010.³⁰

Con una marcada orientación neoliberal llevada a cabo desde las políticas de ajuste estructural que eran impulsadas desde el FMI y el Banco Mundial. Ecuador se

²⁹ ACOSTA, A. Op. Cit. p. 172-174.

³⁰ “La represión del gobierno de León Febres Cordero tuvo como marco la Doctrina y Ley de Seguridad Nacional que fue expedida por el triunvirato militar (1976-1979). Esta doctrina, importada de los institutos militares de Estados Unidos de América y Brasil, partía de la tesis de que al interior de la sociedad había un enemigo interno, al que había que neutralizar o incluso eliminar. Toda organización o persona que luchaba por reivindicaciones sociales fue catalogada como comunista o subversiva. Las huelgas, reuniones, paros y manifestaciones fueron considerados como acciones que perturbaban el orden y la paz del Estado y debían ser reprimidas por la Policía o el poder militar. La Ley de Seguridad Nacional impuso la noción de una sociedad militarizada y en guerra permanente contra el virus del comunismo. A nombre de la seguridad nacional, organismos de inteligencia de la Policía y las Fuerzas Armadas realizaron un trabajo ilegal de vigilancia, identificación, fichaje y persecución de los supuestos enemigos del Estado: sindicalistas, militantes de partidos, religiosos e intelectuales que no estaban imputados por ningún delito. Se trató de una persecución de carácter ideológico: se los persiguió por tener ideas de izquierda.” Informe de la Comisión de la Verdad. Disponible en: <http://www.coverdad.org.ec/informe-final>.

adentraba de esta manera en un modelo que replicaría los elementos marcados posteriormente en el inicio de los noventa por el Consenso de Washington.

Como parte meramente aclaratoria, nos referiremos, al denominado “Consenso de Washington”, que continua la estela de gobiernos conservadores de corte liberal en Estados Unidos y Reino Unido, que fue elaborado a raíz de la Conferencia del *Institute for International Economics*, a cargo del inglés Williamson, que para 1989 plantea un compendio de medidas que buscan la reducción del Estado que, como en muchos otros casos de países de la periferia del sistema, tendría nefastas consecuencias a lo largo de la historia, algo que se notó claramente en el Ecuador. Se debe anotar, que dicho “plan”, tenía como objetivo el logro del crecimiento financiero de los países en vías de desarrollo a través de la aplicación de diez medidas económicas, las cuales serán anunciadas a continuación:

- 1) Establecer una disciplina fiscal.
- 2) Priorizar el gasto público en educación y salud.
- 3) Llevar a cabo una reforma tributaria.
- 4) Establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado.
- 5) Lograr tipos de cambio competitivos.
- 6) Desarrollar políticas comerciales liberales.
- 7) Apertura a la inversión extranjera.
- 8) Privatizar las empresas públicas.
- 9) Desregulación.
- 10) Garantizar la protección de la propiedad privada.

Es así que el Ecuador sorteaba nuevamente en los aspectos social y económico un incremento en el costo de la vida, sobre todo en lo respectivo al valor del gas y de los pasajes de autobús, lo que llevó al pueblo a manifestarse en las calles sobre todo una lucha de los sectores de trabajadores (FUT) y estudiantes de colegios y universidades.³¹

Una vez concluido el periodo de Febres Cordero, entre 1988 y 1992, Rodrigo Borja accede a la presidencia para intentar reducir la brecha social que había sido creada por las políticas excluyentes de sus antecesores y de esta manera se había planteado la posibilidad de abandonar las directrices expansionistas del mercado, por lo que emprendió proyectos de inversión social como el desayuno escolar en poblaciones de escasos recursos, educación bilingüe intercultural y un proceso de alfabetización a personas adultas mediante el “Plan Nacional de Alfabetización”, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, estos avances vinculados a la implementación de las políticas sociales no logran ocultar la cercanía de Borja con los intereses impuestos por la potencia regional, Estados Unidos y que a medida que va avanzando su periodo de gobierno se concretan.

Es así que en 1989 se presenta el llamado Plan Brady,³² una iniciativa para la reducción de la deuda externa en condiciones de mercado, generando un acceso condicionado de los países en vías de desarrollo a la liquidez financiera.

Esta iniciativa, fue muy bien receptada por el gobierno norteamericano de George Bush, pues consigo trae la creación en 1990 de una “iniciativa para las

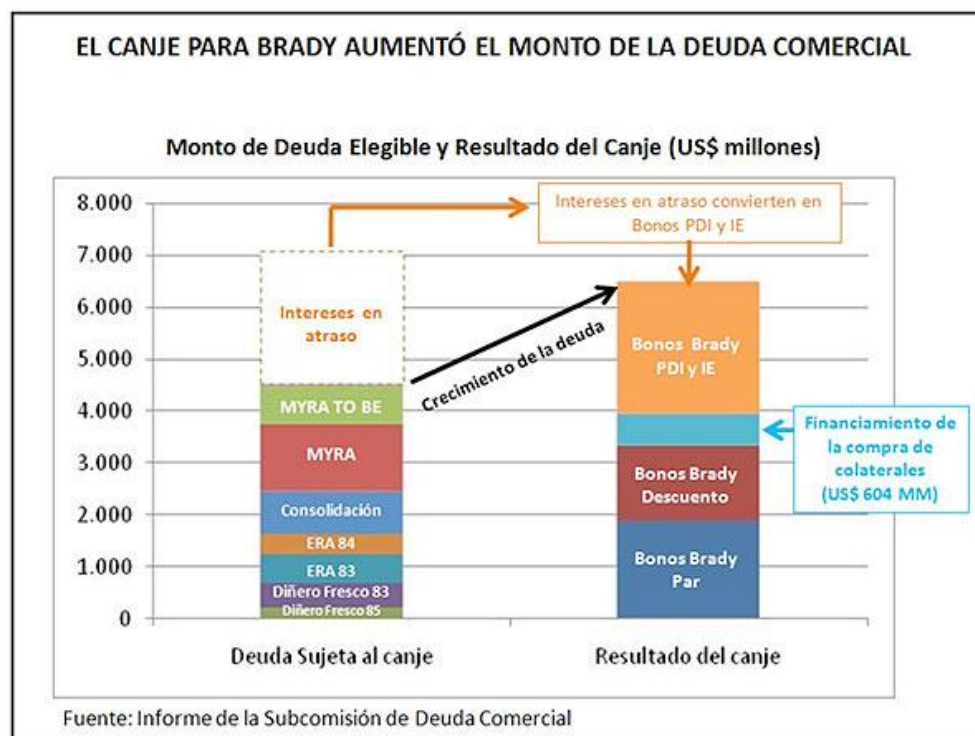
³¹ TINEL F. *Las voces del silencio*. Quito: FLACSO. 2008. p. 130-132

³² “Los US\$ 2.549,2 millones correspondientes a los Intereses Vencidos e Intereses de Mora fueron transformados en Bonos Brady (PDI e IE), que generaron nuevos intereses.” Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, disponible en : http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=62:el-plan-brady&catid=46:deuda-comercial&Itemid=56.

Américas” donde los Estados de la región establecen acuerdos de canje de deuda con la gran banca internacional.

Como parte de esta iniciativa, que va más allá de la pérdida de soberanía económica acompañada de la falta de dignidad y autonomía del manejo por parte del Estado frente a los abusos de la banca acreedora, en 1990, se da un hecho que es muy significativo de la nueva situación, el Citybank incautó al Estado, 80 millones de dólares. Lo que se unirá, más adelante, con la operación de canje de deuda orquestada por el Chase Manhattan Bank, que en 1994 generará un nuevo lastre para las ya muy debilitadas cuentas del Estado.³³

Gráfico 1: Canje Bonos Brady



Tomado de *El Universo*, 23 de mayo de 2003.

³³ ACOSTA, A. Op. Cit. p.181.

Para 1992 había ganado las elecciones Sixto Durán Ballén que tiene como vicepresidente a Alberto Dahik, quienes dentro de su plan de modernización, como una de las herramientas utilizadas por el neoliberalismo, adoptaron medidas como la:

“(...) devaluación del 35% del tipo del cambio real del mercado de intervención, establecimiento de mecanismo del mercado abierto, subastas semanales de bonos de manejo de la política monetaria, la reducción del encaje bancario, elevación de los servicios básicos (energía), alza en el precio de la gasolina y el impuesto del 2% a los activos de las empresas.”³⁴

Todas estas medidas, fueron elementos que formaban parte de la renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que para ese entonces bordeaba los catorce millones de dólares. Sin dejar de lado, el aumento de privatizaciones de las empresas públicas, hecho que generó una gran inestabilidad social y la movilización de diversos grupos, entre ellos la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).³⁵

Dichos ajustes en la política económica, implicaron el aumento en un 71% del coste, por ejemplo, de la gasolina extra, mientras este proceso llamado de modernización del Estado implicaba el ofrecimiento, por parte del Estado, de la privatización de las telecomunicaciones, hidrocarburos, sector eléctrico, reforma del sistema de seguridad social, mercado de trabajo y en consecuencia de las leyes laborales.³⁶

Como medida desesperada y en búsqueda de una legitimación de sus medidas planteadas, siendo 1995, Durán, convoca a una consulta popular, realizando once preguntas, en las que trataban temas políticos y económicos, incluyendo una diversidad de asuntos a dirimir, entre ellos: la descentralización administrativa para que los organismos seccionales, puedan asumir potestades de sectores como educación,

³⁴ RAMIREZ GALLEGOS, Franklin; RAMIREZ, Jaques Paul. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones, 2005, p.36.

³⁵ HOY, *Movilización indígena hoy*, Quito, 8 de febrero de 1997, disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/movilizacion-indigena-hoy-31721-31721.html>.

³⁶ ACOSTA A. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. 2006, pp. 182-184.

salud, vivienda, vialidad y saneamiento ambiental; la modernización en la seguridad social planteando la posibilidad de que las personas elijan al IESS o a un seguro privado; reestructuración de la función judicial; distribución de recursos presupuestarios tomando en cuenta las prioridades nacionales, de la población y cuestiones de desarrollo de cada provincia; prohibición de paralización de los servicios públicos; inclusión de la potestad de la presidencia para disolver el Congreso Nacional; elecciones uninominales de congresistas elegidos por cada distrito electoral; y elecciones de presidente del Congreso Nacional cada dos años en razón de la representación en el legislativo.

Sin embargo, el resultado adverso en las urnas provocó no solo el debilitamiento de las políticas económicas consensuadas con el FMI sino, a su vez, un rechazo de la población ante el gobierno de turno.³⁷

Una vez concluido ese periodo, el 10 de Agosto de 1996, Abdalá Bucaram, bajo el apoyo del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), denominación en alusión al ex Presidente Jaime Roldós Aguilera, quién falleció en años anteriores, se convierte en primer mandatario, después de ganar en la segunda vuelta a Jaime Nebot (PSC).

Su mandato apenas duró hasta el 5 de febrero de 1997, es decir seis meses. Cabe mencionar que fue un gobierno que estuvo plagado de polémicas relativas a corrupción y al nepotismo.

Entre otros escándalos, por ejemplo, podemos citar el denominado caso “mochila escolar”, por el cual se le inició un juicio de peculado, donde se contrató por 40 millones de sucres un proyecto de compra de mochilas para estudiantes de escuelas públicas, que en realidad costó 15. Ello implicó que solamente se entregaran 100 mochilas de un total de 3000 contratadas, las mismas que nunca aparecieron. Y a su

³⁷ PACHANO, S. *Democracia Directa en Ecuador*, Buenos Aires: International IDEA, 2007, p.9.

vez, como un acto plagado de ilegalidades fue llevado a cabo sin apertura de un proceso bajo licitación alguna.³⁸

En otro caso, Jacobo Bucaram, hijo mayor del Presidente, fue vinculado en el proceso de contratación de 50 vistaforadores, dentro de la fórmula de modernización del Estado, que en este caso tenía como principal objetivo las aduanas, que constantemente fueron un foco de corrupción y evasión de aranceles. Frente a dicho proceso, Juan José Illinworth, diputado por la provincia del Guayas, en ese entonces, realizó una denuncia donde se constataba que 600 contenedores, fueron “desaduanizados” de manera ilegal, con un perjuicio al Ecuador, de treinta mil dólares por cada uno, es decir 18 millones de dólares.³⁹

Por otra parte, dentro del programa de gobierno, se encontraba la construcción de viviendas sociales, para familias de escasos recursos económicos, las cuales tendrían la oportunidad de acceder a doscientas mil casas populares, las mismas que contaban con subsidiados y tenían como obligación mensual para los propietarios, el valor de cincuenta mil sucres pagados mensualmente por el lapso de veinte años. El manejo de los créditos fue encargado a una institución financiera cercana al Ministro de Vivienda, Víctor Hugo Sicouret.

Dentro de la lista de beneficiarios, se encontraban personas que ya tenían vivienda, a lo que se unían los problemas de mala construcción de las casas, que afloraron en el periodo invernal, puesto que fueron construidas con hormigón de 110 y no 220 como dice la reglamentación para viviendas populares, al igual que la inexistencia de servicios básicos y con paredes de seis centímetros, cuando se exigen diez. Lo que provocó que rápidamente las casas se deterioraran y llegaran a tener un 100% de humedad.⁴⁰

³⁸ PALLARES M. y CEVALLOS M. *Que se vaya*. Quito: El Hoy. 1997. p. 24.

³⁹ *Ibíd*em, p. 25.

⁴⁰ *Ibíd*em, p. 27.

A finales de enero de 1997, la situación era insostenible. Sin embargo, el detonante de la respuesta popular vino dado por el incremento de los servicios básicos⁴¹, gas y la gasolina, que provocaron que la ciudadanía, junto con sindicatos, partidos políticos, indígenas y militares salieran a las calles.

A su vez, el Congreso realiza una maniobra inesperada y aún hoy de dudosa constitucionalidad. Mediante sesión extraordinaria, y con mayoría simple, la Cámara aplica el artículo 100 literal d de la Constitución vigente, el mismo que menciona que el primer mandatario cesará sus funciones y dejará vacante su cargo y así lo declaran incapaz mental, a raíz de lo cual no podía gobernar.

Sin embargo, es importante mencionar que la misma Constitución contemplaba la posibilidad de llevar a cabo un juicio político por parte del Congreso Nacional en contra del Presidente en razón de lo determinado por el artículo 82, el cual enunciaba las causales bajo las cuales se podía proceder a un juicio al presidente y vicepresidente, entre las que se determinaba como causales el cohecho, traición a la Patria u otra acción que afectara al Estado. Es así, que se puede afirmar que los congresistas eligieron el camino más fácil, con el cual se constituía un panorama, en el que Bucaram, sale del país y se asila en Panamá.⁴²

Debido a un vacío constitucional en la subrogación del cargo, quien en ese momento era la Vicepresidenta de la República del Ecuador, Rosalia Arteaga, no accede a la presidencia, y con una gran jugada del entonces Presidente del Congreso, Fabián Alarcón, logra que lo elijan con el cargo de Presidente interino, a partir del 11 de febrero de 1997, teniendo como sustento de su negociación política la convocatoria a elecciones adelantadas, las cuales se llevarían a cabo en diciembre del mismo año.

⁴¹ Incremento de la electricidad de 460% y 552% a quienes consumían 50 kw/h/mes y de 51 a 200 kw/h/mes en un 186%.

⁴² ACOSTA, Alberto. Op. Cit. p.186.

Retornando a lo realizado por el Congreso, era necesario sustentar su jugada política mediante la legitimidad popular, es así que a través de un plebiscito de 13 preguntas y una disposición final, que fue llamado en mayo de 1997 y llevado a cabo el 5 de junio del mismo año, tenía dos objetivos claros, el primero de ellos, intentaba legitimar la destitución de Bucaram por parte del Congreso Nacional

A continuación las dos preguntas que dieron el aval del pueblo al gobierno de Alarcón:

- ¿Ratifica usted el mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en la decisión del Congreso Nacional que resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al Abog. Abdalá Bucaram?
- ¿Está usted de acuerdo con la resolución del Congreso Nacional que, al cesar en sus funciones al ex-Presidente Constitucional de la República Abog. Abdalá Bucaram, eligió como Presidente Constitucional Interino de la República al Dr. Fabián Alarcón Rivera, hasta el 10 de agosto de 1998?

Estas preguntas recibieron un apoyo favorable de la ciudadanía, con lo que Alarcón legalizaba y legitimaba su cargo como Presidente Interino Constitucional, ampliando su mandato ocho meses.

Vinculada a este proceso “democrático” y que sin duda marca un hito en la historia constitucional del Ecuador, es lo relativo a la pregunta que mencionaba: “Está usted de acuerdo con que se convoque a una Asamblea Nacional con el propósito de que se reforme la Constitución de la República del Ecuador”, la cual obtuvo casi un 65% de aprobación.⁴³

Esta falta de institucionalidad y continuidad de los procesos de los gobiernos de sobre todo en lo identificado en los últimos años de la década de 1990, implicó que el Ecuador también se enfrente a tres grandes hechos, que determinan el desenlace de la época. Es así, que con el fenómeno natural de El Niño que tuvo dos años consecutivos de graves afectaciones a infraestructura pública, agricultura, vivienda entre otras (1997

⁴³ PACHANO, S. *Reforma Electoral en el Ecuador*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 496-498.

y 1998); la caída del precio del petróleo en el año 98⁴⁴ y el deficitario manejo fiscal y monetario, que tuvo consecuencias en la especulación del sucre (moneda nacional de ese entonces) concluyendo en la posterior crisis bancaria.⁴⁵

De esta manera, el presidente Alarcón enfrenta un periodo tambaleante no solo en el tema político puesto que a pesar de ser el único congresista de su partido (Frente Radical Alfarista), tuvo que realizar muchas alianzas para lograr ser interino y obviamente el Ecuador estructuralmente es golpeado fuertemente por estos elementos que hereda el siguiente mandatario, Jamil Mahuad.

Durante 1997 y 1998, el Ecuador sufrió un Fenómeno El Niño, con mayor intensidad incluso de lo sucedido ya en 1982, cuando el país fue afectado en gran medida por los impactos de este desastre natural que lo trastocó de manera irreversible.

Dentro de los hechos más graves, nos encontramos con grandes inundaciones en zonas ubicadas en la vertiente del Océano Pacífico y en menos cantidad en zonas del Oriente ecuatoriano.⁴⁶

En diciembre de 1997 el nivel del mar se encontraba a más de 45 centímetros de lo normal y con una temperatura de 30 grados Celsius, 4 grados más que las temperaturas registradas anteriormente, sin olvidar que el nivel de las precipitaciones superó los 4.000 mililitros.⁴⁷

⁴⁴ El segundo semestre del 2007, el precio internacional del barril del petróleo, cerró en alrededor 81 dólares americanos, mientras que durante el primer semestre de 2008 el precio se situó en los 114 dólares americanos, terminando el año con un valor promedio de 100 dólares americanos. Información tomada de la página del Banco Central del Ecuador. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000984>.

⁴⁵ VOS, B. *Ecuador: Crisis y Protección Social*. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, 2000. p.16.

⁴⁶ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. *Ecuador: Evolución de los efectos socioeconómicos del fenómeno El Niño en 1997-1998*. México: CEPAL. 1998, p. 4

⁴⁷ *Ibidem*, p.6.

Para mayo de 1998, las condiciones meteorológicas empeoraron, por lo que los trabajos en zonas inundadas cada vez fueron más complicados, puesto que carecían de valor y obviamente en el tema de la agricultura, el proceso de cosecha, nuevamente sufrió retraso y pérdidas.

Debido a situaciones geográficas, como la estructura del suelo (arcilla y débil conductividad hidráulica), se produjeron deslizamientos, destrucción de infraestructura, sobre todo la vial, la cual incidió en el alza de los costos del valor de la transportación, así como en el costo de los productos provenientes del agro.⁴⁸

Bajo esa condición, el 2 de julio de 1997, se declara el estado de emergencia nacional, donde se estableció la normativa, responsabilidad institucional y manejo de recursos financieros, para la toma de acciones que debían llevarse a cabo, lo cual fue apoyado por la Presidencia de la República, que con el fin de cumplir esos objetivos creó la Unidad de Coordinación del Programa de Emergencias para Afrontar el Fenómeno El Niño, el cual inicia sus tareas el 13 de octubre de 1997.⁴⁹

Según las cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la población afectada bordeó los siete millones de personas, lo que implicaba el 60% de los habitantes del Ecuador. Las provincias más afectadas fueron: Azuay, Cañar, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Manabí y Napo.⁵⁰

Los valores que el Estado invirtió sobre las más de doce millones de personas que fueron afectadas por las consecuencias del Fenómeno del Niño, alcanzaron pérdidas por noventa mil millones de sucres⁵¹. Valor que tiene correlación directa, en función de las cifras de viviendas dañadas y viviendas destruidas, que para junio de

⁴⁸ Ibídem p.9.

⁴⁹ Ibídem, p.10.

⁵⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Ecuador: Evolución de los efectos socioeconómicos del fenómeno El Niño en 1997-1998*. México: CEPAL. 1998, p. 13.

⁵¹ Ibídem, p.14.

1998, llegaron a un total de 14.324 (9.425 dañadas y 4.899 destruidas), con un coste de reconstrucción de 530 mil millones de sucres.⁵²

Tabla 1: Población afectada

Provincia	Total a/	Primarios		Secundarios		Muertos	Heridos	Desaparecidos
		Familias	Personas	Familias	Personas			
Total	12,174,628	6,153	29,023	12,595	59,568	286	162	36
Azuay	607,552	36	175	136	703	6	3	-
Bolívar	180,379	5	21	56	277	14	-	-
Cañar	212,590	21	210	8	147	3	-	1
Carchi	163,065	-	-	-	-	-	-	-
Cotopaxi	300,824	17	91	68	286	5	-	1
Chimborazo	415,471	75	358	241	1,167	14	7	6
El Oro	536,319	441	2,046	1,434	5,531	7	-	1
Esmeraldas	415,287	572	2,446	750	1,705	29	40	7
Guayas	3,276,700	2,600	111,889	5,108	24,618	38	8	10
Imbabura	321,149	1	5	4	20	-	-	-
Loja	421,911	17	90	149	745	30	12	-
Los Ríos	641,221	104	496	742	3,478	17	5	1
Manabí	1,230,127	1,810	8,847	3,131	17,206	104	81	5
Morona Santiago	135,695	-	-	14	75	3	-	-
Napo	150,854	232	1,471	566	2,860	3	2	-
Pastaza	58,936	98	462	67	333	2	3	-
Pichincha	2,352,838	-	-	-	-	1	-	-
Tungurahua	434,465	1	3	-	-	-	1	-
Zamora Chinchipe	97,315	121	402	117	387	10	-	4
Galápagos	15,450	2	11	4	30	-	-	-
Sucumbíos	133,948	-	-	-	-	-	-	-
Zonas no delimitadas	72,532	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL

Elaboración: Autor

Sobre el área de salud, existieron daños por 93,8 mil millones de sucres, en razón de la destrucción parcial o total de infraestructura, pérdidas de equipos, vehículos, sin dejar de lado, un incremento en la prescripción de medicamentos,

⁵² Ibídem, p. 19.

contando que existió un gran problema con casos de cólera, llegando a registrar 1.343 casos mientras que se atendieron más de 8.000 casos de dengue.⁵³

El sector de la educación, desafortunadamente también fue afectado por el fenómeno El Niño, teniendo 782 locales severamente destruidos y sobre 14.000 locales dañados en menor grado, lo cual significó pérdidas al Estado de alrededor de 100,5 mil millones de sucres.⁵⁴

Obviamente, la infraestructura sanitaria fue destruida, tanto en alcantarillado pluvial, sanitario y acueducto en 83 mil millones de sucres, a su vez lo referente con los daños sufridos en el Oleoducto Transecuatoriano, en el sector de Esmeraldas, provocados por las grandes inundaciones, que produjeron el derrame de 8.700 barriles de crudo y 3.500 barriles de aceite de diesel, por un valor aproximado a los 3.000 millones de sucres.⁵⁵

En el tema eléctrico, los daños en la Central Hidroeléctrica Paute ascendieron a 75.700 millones de sucres.⁵⁶

Las carreteras principales fueron afectadas en 5.474 kilómetros, la red secundaria en 5.975, mientras que los caminos de tercer orden en 2.935. Estas circunstancias fueron de la mano, a los daños en la red de telecomunicaciones donde la empresa a cargo del servicio (PACIFICTEL ahora CNT), declaró que el valor de los averías bordearon los 5.000 millones de sucres.⁵⁷

⁵³ Ibídem, p.24

⁵⁴ Ibídem, pp. 24-25.

⁵⁵ Ibídem, p.30.

⁵⁶ Ibídem, p.31.

⁵⁷ Ibídem, p.33.

Los sectores productivos tampoco fueron ajenos a esta situación tan compleja, tuvieron pérdidas por 1.360 millones de sucres en tanto a su producción y en relación a la infraestructura e inventarios con un monto de 3.000 millones de sucres.⁵⁸

Tabla 2: Daños Sectores Económicos

Sector	Daños totales	Daños directos	Daños indirectos	Componente de importación o exportación
Total	1,360.1	245.7	1,114.4	475.9
Sector industrial	828.7	60.0	768.7	387.0
Infraestructura	60.0	60.0	-	12.0
Producción	768.7	-	768.7	375.0
Sector comercial	181.4	95.7	85.7	18.9
Infraestructura	15.3	15.3	-	2.8
Existencias	80.4	80.4	-	16.1
Ventas	85.7	-	85.7	-
Sector turismo	350.0	90.0	260.0	70.0
Infraestructura	90.0	90.0	-	18.0
Reducción ingresos	260.0	-	260.0	52.0

Fuente: CEPAL

Elaboración: Autor

Con esta serie de hechos, se llevan a cabo las elecciones anticipadas donde también se procede a la designación de asambleístas constituyentes que procederían con la reforma, que el pueblo soberano les había encargado. A su vez, en dicho proceso electoral, es elegido como Presidente, Jamil Mahuad, patrocinado por la (DP), quién obtiene el 51% de apoyo en la segunda vuelta, frente a un 35% de Álvaro Noboa (PRE).

Como podemos ver, desde el retorno a la democracias, el Ecuador vivió momentos convulsos y el final de la década de los noventa no es ajena a esa situación,

⁵⁸ Ibídem, p. 39.

la misma que tenía grandes problemas en lo político con una pugna constante entre el ejecutivo y legislativo, la cual simplemente permite que ciertos partidos se vayan consolidando, pero también implicó una falta de institucionalidad que excluía a los movimientos sociales como el indígena y a su vez a la ciudadanía organizada.

No se puede dejar de lado la mala administración de los fructuosos capitales provenientes de la exportación del petróleo, pues como se pudo notar, a medida que exportábamos mayor cantidad de barriles, la deuda externa y las facilidades para contraerla iban de la mano. Claro está que en el tema económico los presidentes anteriores, en específico Hurtado y Febres Cordero, mediante sus mecanismos neoliberales congelaron el valor de la cotización del dólar a favor de las empresas, es decir los costes de pésima decisión fueron asumidos por el pueblo con los llamados paquetazos, que no eran otra cosa más que la aplicación de las medidas de BM o del FMI sin importar sus consecuencias sociales.

Para finalizar esta transición hacia la Constitución de 1998, es importante acotar los cambios que se producirían en materia de derechos humanos, es de esta manera que se abre paso a un hito sin duda histórico en el Ecuador, donde la sociedad lucha por ganar espacios y así se lleva a cabo la tan ansiada reforma constitucional que como veremos posteriormente fue un esfuerzo vano por cambiar la relación entre el capital y el ser humano.

Es determinante que se considere que a partir de la nueva constitución existirá un cambio de 180 grados en relación a la concepción del fenómeno migratorio que era invisibilizado con lo sucedido en 1950 pero en este periodo alcanza una magnitud que ya incluye a inmigrantes, emigrantes, personas refugiadas y de tránsito.

1.2 Contexto Jurídico Constitución 1998: Movilidad Humana.

Después de la Constitución de la transición democrática del 1978, la cual claramente fue una muestra de la vieja clase política, que se benefició en el

fortalecimiento de los partidos, sin dejar de lado el sistema capitalista, el mismo que empezó a ganar cada vez más espacio dentro de las políticas económicas, a tal punto que nuevamente mantuvo el olvido sistemático de las clases empobrecidas y se busca como una respuesta mediata frente a la poca estabilidad jurídica, emprender un nuevo proceso de reforma constitucional, el cual no se alejó mucho de su antecesor y permitió, la mayor crisis social del Ecuador.

Las reformas constitucionales son redactadas por las tres grandes potencias políticas: Izquierda Democrática, Partido Social Cristiano y Democracia Popular, esta última obteniendo la presidencia de la Asamblea Nacional, a cargo de Osvaldo Hurtado, quien como vimos en párrafos anteriores, fue Presidente del Ecuador, y representaba en cierta medida el equilibrio entre los representantes de distintas ideologías. El contexto de la Constituyente de 1998 tiene como eje la reforma neoliberal, la crisis política y el auge de movimientos sociales y políticos.⁵⁹

Los representantes para la Asamblea Nacional fueron elegidos el 30 de noviembre de 1997, con la siguiente conformación: 21 (Partido Social Cristiano), 12 (Democracia Popular), 7 (Partido Roldosista Ecuatoriano), 7 (Izquierda Democrática), 7 (Pachacutik), 6 (Frente Radical Alfarista), 3 (Movimiento Popular Democrático), 4 (independientes), 3 (socialistas) y 2 (Nuevo País). Obviamente la presencia de los partidos de centro derecha era superior y lograron la suma de votos suficientes para imponer sus decisiones.⁶⁰

La motivación de esta reforma constitucional, se da según Chiriboga por 4 razones o hechos.⁶¹

1.-Hecho sociopolítico, el pedido de la constituyente por parte del movimiento indígena desde 1990.

⁵⁹ ORTIZ CRESPO, S. *Participación ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional*. Quito: FLACSO, 2008, p.2.

⁶⁰ ALAVA ORMAZA, M. *40 años de Constitucionalismo*. Quito: Editorial Voluntad, 2000, p. 550.

⁶¹ CHIRIBOGA ZAMBRANO, Galo; QUINTERO CORTEZ Rafael (Ed). *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito: Asociación Americana de Juristas, 1998, p. 33-34.

- 2.-Hecho político, derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram.
- 3.-Acto jurídico, la aprobación en consulta popular de la iniciativa de reforma.
- 4.-Razón económica, exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

La Constitución responde a parámetros basados en la soberanía popular, elecciones plurales, independencia judicial, libertades políticas y tanto pluralismo cultural como el jurídico.⁶²

A su vez, el reconocimiento como un “Estado Social de Derecho”, implicó una adopción económica mixta, donde los objetivos económicos o la propiedad se definen por la ley. Algo que claramente no se cumplió, durante el periodo de vigencia de dicha Carta Magna.⁶³

La lucha social de sectores oprimidos, víctimas de los primeros pasos del neoliberalismo de la Constitución de 1978, lograron en la nueva Constitución, introducir elementos de gobernabilidad, demandas de los sectores indígenas y afro-ecuatorianos, derechos ciudadanos, políticos y civiles, derechos ambientales, así como de grupos vulnerables como personas de la tercera edad, con discapacidad y; niños, niñas y adolescentes (NNA).⁶⁴

La aplicación de los reconocimientos positivistas de las luchas, lograron la ampliación de los derechos ciudadanos, que fueron parte de las políticas de inclusión desde la concepción de los derechos colectivos.⁶⁵

Este nuevo marco constitucional trajo consigo los procesos de garantías como las acciones de amparo, algo que también fue acompañado por la reducción de espacios de la democracia, donde se fortaleció al ejecutivo que logró limitar a los

⁶² Ibídem, p. 37.

⁶³ Ibídem, p. 38.

⁶⁴ Ibídem, p. 124.

⁶⁵ Ibídem, 78.

legisladores desde su mecanismo de elección era provincial, y que sus consecuencias no fueron ajenas a graves actos de corrupción y debilitamiento del sistema político.⁶⁶

La nueva Constitución entra en vigencia el 10 de agosto de 1998, y dentro de su articulado existen variaciones frente a su antecesora que marcó los veinte primeros años del retorno a la democracia, no solo el marco jurídico del país sino que también implicaron un espacio ganado por los movimientos sociales, sobre todo el indígena que luchó por sus reivindicaciones sobre todo aquellas referentes a los aspectos culturales y jurídicos.

Es así que el artículo 1 de la Constitución reconoce al Estado pluricultural y multiétnico, y además el respeto por las lenguas ancestrales, mencionándolo de la siguiente manera:

El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, **pluricultural y multiétnico**. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución.

El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.

En tanto a los derechos de los extranjeros, repite lo mencionado en la Constitución de 1978, diciendo en su artículo 13, que gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley, una de las primeras limitantes que existen en el mismo cuerpo legal, son la imposibilidad de adquirir, bajo ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional (artículo 15).

⁶⁶ Ibídem, p. 81-82.

Sobre la temática de refugio, la Constitución, hace un ligero aviso en su artículo 29, que reconoce el derecho de los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos para que puedan solicitar asilo y que al mismo tiempo reconoce a los extranjeros el mismo derecho. Sin duda, nos habla del poco o mejor dicho pobre debate sobre migración, que en ese entonces ya determinaba un porcentaje de personas ecuatorianas, viviendo en Estados Unidos.

Debido a las luchas sociales, que fueron iniciadas por el FUT y posteriormente la CONAIE, se logra que los constituyentes, dentro del articulado, reconozcan la posibilidad que las personas ecuatorianas que no se encuentren afiliados ni auspiciados por partidos políticos, tengan la posibilidad de presentarse como candidatos (artículo 98). Seguramente, marcaría un gran hito en la deslegitimación que venían teniendo los partidos tradicionales, y a su vez el artículo 114, garantiza el derecho de crear movimientos políticos.

En el ámbito económico, la Constitución en su artículo 244, determina el Estado se desenvolvería dentro de la economía social de mercado, que implicó una serie de dificultades, sobre todo contando las imposiciones emanadas por los organismos económicos multilaterales y marcó la línea neoliberal. A su vez en relación a la política monetaria el artículo 261, el cual habla del Banco Central del Ecuador (BCE), que tenía como objetivo el velar por la estabilidad del sucre.

Obviamente, la reforma constitucional, además de marcar ciertos parámetros de la vida institucional del Estado, tuvo grandes efectos sobre la política y la creación o fortalecimiento de grupos de poder, los cuales desde el regreso a la democracia, realizaron todas las acciones destinadas a la exclusión y empobreciendo a un gran porcentaje de la población.

1.3 Contexto Socio-Político (1998-2008)

Jamil Mahuad, anterior alcalde de Quito, y que gobierna al Ecuador en el periodo comprendido entre 1999 al 2002, enfrentó una de las peores crisis económicas de la historia provocada por la caída de los bancos y el esquema de la dolarización (9 de enero de 2000).

El proceso de quiebra de los bancos, no solo es una consecuencia de la aplicación de políticas democratacristianas acompañada de una economía con serios problemas, que fueron aprovechados durante la finalización de los noventa por parte de la oligarquía bancaria, que había atesorado un enorme poder sobre los mecanismos del Estado en sus distintos niveles y que en la presidencia de Mahuad, llegaron a su punto más alto, de tal manera que los inexistentes o blandos controles de las entidades financieras, permitieron realizar préstamos vinculados es decir facilitaron capital a sus propias empresas. En paralelo, durante estos años a raíz de las presiones del FMI y el BM, se crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD).⁶⁷

A este periodo presidencial se lo reconoció como el de la “bancocracia”, pues planteó sus políticas para atender de manera directa a las demandas del capital (grupos empresariales), mermando los intereses de la mayoría de la población. Así por ejemplo en 1998, se dedicó solamente veinte millones de dólares al Banco de Fomento, encargado de los créditos agrícolas, a cambio de un sinnúmero de garantías, a favor de los bancos privados, así al Filanbanco, de propiedad de la Familia Isaías, sin ningún procedimiento previo, se le entregaron 416 millones de dólares, en una búsqueda desesperada de “salvar” a la banca.⁶⁸

En el Ecuador se lleva a cabo un proceso penal por peculado bancario mientras que los hermanos Isaías viven y desarrollan de manera normal sus negocios desde Miami. Desafortunadamente en octubre de 2015, un juez del Estado de la Florida

⁶⁷ ACOSTA A, Op. Cit. p. 167.

⁶⁸ Ibídem, p. 205.

dictaminó que el país no tenía el derecho de solicitar la reclamación de más de 600 millones de dólares debido a la mala administración de la entidad bancaria de la que era propietarios.

Cuando se habla de “bancocracia”, se debe considerar que la gente que el grupo cercano al presidente y en consecuencia estuvo siendo parte del gobierno tenía nexos muy cercanos con las entidades financieras. Así, Guillermo Lasso, accionista del Banco de Guayaquil, ocupó cargos como Gobernador del Guayas y Superministro de Economía. Otro accionista del Banco La Previsora, Álvaro Guerrero, quien fue presidente del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). No podemos olvidar a Medardo Cevallos Baldía, con nexos claros al BancoMex, quien fue Embajador de Ecuador en México y obviamente, mencionar a Ana Lucía Armijos y Carlos Larreátegui, miembros de la Directiva de la Asociación de Bancos Privados, que fueron Ministra de Gobierno y Finanzas; y Embajador en España y Superministro de Desarrollo Social, respectivamente.⁶⁹

Acciones que no fueron ajenas, a la protección de la banca corrupta y falta de ética, a la cual se protegió, llegando a crear la AGD, como fue señalado anteriormente, en vista del sinnúmero de presiones externas, que más que asegurar el dinero de los depositantes, se creaba como mecanismo para que los accionistas o propietarios de las entidades financieras rescatadas pudiesen pagar en “cómodas” cuotas el dinero de fondos públicos, algo que a la larga fue asumido por el Estado.⁷⁰

En virtud de la eliminación de los subsidios del gas y electricidad, la idea llevada a cabo, como ayuda social para un sector determinado, con la creación del “bono solidario”, que implicaba un apoyo por parte del Estado, a la población que se encontraba en niveles de pobreza más bajos (quinto percentil de pobreza), con un valor de menos de veinte dólares, considerando el cambio de la época.⁷¹

⁶⁹ ACOSTA A. Op. Cit. p.212.

⁷⁰ Ibídem, p. 209.

⁷¹ Ibídem, p. 210.

A esta inestabilidad económica, se le suma el llamado Feriado Bancario, iniciado el 8 de marzo de 1999. Este proceso tuvo como detonante el intento fallido de salvar otro banco, en esta ocasión, el Banco del Progreso, que representaba claramente los intereses de una élite costeña y del Partido Social Cristiano, que tuvo su muestra de apoyo cuando el Alcalde de Guayaquil y ex Presidente del Ecuador, León Febres Cordero, desde el balcón del Palacio Municipal gritaba a viva voz: “yo no me ahuevo”, algo que sirvió como mecanismo de presión contra Mahuad.

Esta entidad financiera también tenía lazos con Presidente, pues había contribuido a su campaña electoral con la módica cantidad de 3.1 millones de dólares, lo que en el total implicaba el 27% de su presupuesto.⁷²

La medida anterior, tuvo que ser reforzada mediante el congelamiento de los depósitos bancarios tanto en sucres como en dólares, existentes en cuentas de ahorros, corrientes y depósitos a plazos de los particulares.⁷³

En resumidas cuentas este salvataje implicó que el Estado llegara a entregar en créditos de liquidez alrededor de 900 millones de dólares en el periodo comprendido entre agosto de 1998 y marzo 1999, a lo que se le debe sumar más de 1.400 millones en bonos de la AGD en diciembre de 1998 y los 3.800 millones de dólares, provenientes de los depósitos que fueron congelados.⁷⁴

Para enero de 2000, Mahuad inicia el año con un declive de su popularidad, como una respuesta de la sociedad ante un escenario económicamente incontrolable, ante lo cual, como la respuesta “adecuada” se instaura la dolarización, que inicia el 9 de enero, como un “mecanismo” para frenar la devaluación precipitada del sucre, que había llegado a una tasa de cambio de 25.000 sucres por 1 dólar.

⁷² *Ibíd.* p. 212.

⁷³ *Ibíd.* p. 190.

⁷⁴ *Ibíd.* p. 213.

Este proceso se convirtió en una posibilidad de apoyo de sectores empresariales, financieros y de los partidos de centro derecha, que vieron en el proceso, un escenario de crecimiento para los grupos de poder que representaban.⁷⁵

Con una sociedad convulsionada y asaltada por el poder político en componenda con los bancos, siendo el 20 de enero de 2000, alrededor de 9.000 indígenas rodean las instalaciones del Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), como hecho preparatorio para que al día siguiente, lograran entrar a las instalaciones junto con oficiales y tropa del Ejército, en una suerte de última acción para concretar el golpe de Estado, cuando un triunvirato fugaz, conformado por el Coronel Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas, presidente de la CONAIE y Carlos Solórzano, quien era magistrado de la CSJ, esto duraría poco, puesto que horas más tarde entregaron el poder al Vicepresidente Noboa.⁷⁶

Entre los años 1999 y 2000, con un escenario muy variable, en lo social, político y económico, se inicia la llamada estampida migratoria de personas ecuatorianas expulsadas a otros países, en búsqueda de oportunidades que les fueron negadas de manera reiterada por los gobiernos de turno y sus pésimas políticas.⁷⁷

Con Noboa como nuevo presidente, en razón de la subrogación, se da un apoyo al proceso de dolarización, que en primera instancia no tenía aceptación del BM, ni del FMI, sin embargo los representantes del Consenso de Washington, vieron una oportunidad en el proceso, para realizar ajustes estructurales acelerados. Algo que se llevó a cabo, con la llamada Ley Trole I (Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador), que tuvo que ser aprobada en abril del 2000 como requisito previo para que el Estado accediera a un crédito del FMI.⁷⁸

⁷⁵ RAMIREZ GALLEGOS, F.; RAMIREZ, J. Op. Cit. p. 49.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 50.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 51.

⁷⁸ ACOTAS, A. Op. cit., pp. 192-193.

Una vez terminado el mandato de Noboa, en las elecciones de 2002, gana el candidato Lucio Gutiérrez, quien participó en el golpe de estado contra Mahuad que entre militares e indígenas, lo defenestraron del cargo el 21 de enero de 2000 y posteriormente sería apresado y dado de baja del Ejército mediante juicio.

Para aquella contienda electoral, específicamente Gutiérrez junto con sus más cercanos colaboradores, muchos de ellos miembros pasivos del ejército, crean el Partido Sociedad Patriótica (PSP), que tuvo apoyo de Pachacutik y del Movimiento Popular Democrático.

A pesar de tomar el poder bajo una plataforma de apoyo social y de la izquierda del país, rápidamente estuvo a merced de los planteamientos neoliberales, como la rebaja al 15% del impuesto a la renta de las inversiones extranjeras.

En abril de 2005, el pueblo de Quito, quienes se autodenominaron como “forajidos”, realizaron una serie de manifestaciones que terminaron con la huida del país del mandatario, a consecuencia de acciones como la alianza con el PRE. Esta asociación causó, a su vez, el regreso del ex Presidente Bucaram, acusado por el caso de “la mochila escolar”, pero para llevar a cabo esta acción tuvo que cesar previamente en funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Tribunal Constitucional y nombrar a una serie de personas de poca probidad.

Se hace indispensable citar lo sucedido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Quinta Coello y otros⁷⁹; y Camba Campos⁸⁰ contra el Ecuador a raíz de estos hechos.

⁷⁹Alfonso Ernesto Albán Gómez, 2) Jorge Aurelio Andrade Lara, 3)José Santiago Andrade Ubidia, 4)José Julio Benítez Astudillo, 5)Armando Bermeo Castillo, 6)Eduardo Enrique Brito Mielles, 7) Nicolás Castro Patiño, 8) Lucio Teodoro Coello Vázquez, 9)Alfredo Roberto Contreras Villavicencio, 10)Arturo Javier Donoso Castellón, 11)Galo Miguel Galarza Paz, 12)Luis Alberto Heredia Moreno, 13)Estuardo Agustín Hurtado Larrea, 14)Ángel Ignacio Lescano Fiallo,15) Teófilo Milton Moreno Aguirre,16) Galo Alonso Pico Mantilla, 17)Hernán Gonzalo Quevedo Terán, 18)Hugo Eduardo Quintana Coello, 19)Jorge Enrique Ramírez Álvarez, 20)Carlos Javier Riofrío Corral, 21) Naum Clotario Salinas Montaña, 22)Armando José Ramón Serrano Puig, 23)Ignacio José Vicente Troya Jaramillo, 24)Alberto Rodrigo Varea Avilés,

El 23 de noviembre del 2004 el Presidente de la República, Lucio Gutiérrez anunció el propósito del gobierno de impulsar en el Congreso (actual Asamblea Nacional) la elección de nuevos miembros de las siguientes instituciones: Tribunal Constitucional (actual Corte Constitucional), Tribunal Supremo Electoral (actual Consejo Nacional Electoral) y la Corte Suprema de Justicia (Actual Corte Nacional de Justicia).

Bajo ese interés, siendo el 25 de noviembre de 2004 el Congreso Nacional, mediante una resolución, resolvió que los vocales principales y suplentes del Tribunal Constitucional al igual que los magistrados de la Corte Suprema fueron designados en forma ilegal en el año 2003 y en consecuencia tomó la decisión de cesarles en sus funciones. Ese mismo día, el Congreso designó a los nuevos miembros de esas instituciones.

El 2 de diciembre de 2004 el nuevo Tribunal Constitucional emite una decisión en respuesta a una solicitud del Presidente de la República con el fin de impedir que los jueces de primera instancia puedan aceptar acciones de amparo (actual acción de protección) en contra Resolución Parlamentaria 25-160, con la cual fueron violados sus derechos y cesados en sus funciones.

Con estos antecedentes los casos fueron resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en las siguientes fechas:

- Quintana Coello y otros Vs. Ecuador (Sentencia de 23 de agosto de 2013).
- Camba Campos y otros Vs. Ecuador (Sentencia de 28 de agosto de 2013).

25)Jaime Gonzalo Velasco Dávila, 26)Miguel Elías Villacís Gómez y 27)Gonzalo Augusto Zambrano Palacios,

⁸⁰ 1) Miguel Camba Campos, 2) Freddy Oswaldo Mauricio Cevallos Bueno, 3) Herrería Bonnet, 4) Pablo Enrique Jaramillo Córdova 5) Manuel Stalin, 6) Jaime Manuel Nogales Izureta, 7) Luis Vicente Rojas Bajaña, y 8) Mauro Leonidas Terán Cevallos.

En el caso Quinta, el Estado fue sentenciado a pagar \$12'353.709.39 por concepto de medidas de restitución, indemnización por daño inmaterial e indemnización por daño material.

En tanto a las medidas de satisfacción se ordenaron las siguientes:

- La publicación del resumen oficial de la sentencia, por una sola ocasión en el Registro Oficial del Ecuador y en un diario de amplia circulación nacional; y
- Publicación de la integridad de la sentencia en el sitio web de la Función Judicial.

En el segundo caso la Corte también condenó al Estado con medidas de satisfacción similares a lo sucedido con Quintana Coello y también con el pago de más de dos millones de dólares bajo el siguiente esquema:

Tabla 3: Indemnizaciones caso Camba Campos vs. Ecuador

Víctima	Medida de restitución	Daño material	Daño inmaterial
<i>Oswaldo Cevallos</i>	\$ 60.000	\$ 265.071,86	\$ 5.000
<i>Mauro Terán</i>	\$ 60.000	\$ 244.921,86	\$ 5.000
<i>Simón Zabala</i>	\$ 60.000	\$ 244.921,86	\$ 5.000
<i>Miguel Camba</i>	\$ 60.000	\$ 226.945,05	\$ 5.000
<i>Luis Rojas</i>	\$ 60.000	\$ 218.206,80	\$ 5.000
<i>Pablo Herrería</i>	\$ 60.000	\$ 230.755,02	\$ 5.000
<i>Manuel Jaramillo</i>	\$ 60.000	\$ 10.000,00	\$ 5.000
<i>Jaime Nogales</i>	\$ 60.000	\$ 254.996,84	\$ 5.000
Total	\$ 480.000	\$ 1.695.819,29	\$ 40.000

Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos
Elaboración: Autor

Ahora bien, retornando al punto de la salida del poder de Gutiérrez y la revuelta ciudadana, el pueblo decide entregar el mandato a Alfredo Palacio, quien era el Vicepresidente, para que gobierne al Ecuador hasta enero de 2007. Dentro de los dos años de su presidencia, su política estuvo enfocada a favor del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, lo que provocó una serie de manifestaciones con las que de cierta medida se frenó aquella iniciativa, que claramente perjudicaría al Ecuador.

En el año 2006, Rafael Correa Delgado, aparece en la palestra pública como candidato abanderado de la nueva iniciativa de izquierda bajo el Movimiento Alianza Patria Altiva I Soberana (PAIS) , se presenta en la contienda electoral con una propuesta de cambio radical basada en un papel activo de la ciudadanía, mediante el lema de la denominada “Revolución Ciudadana”, que pretende recuperar el país a partir del mandato entregado por el soberano (pueblo) y que sin lugar a dudas implicaba un cambio sustancial en la política y vida institucional del Ecuador.

Como movimiento político, Alianza PAIS es una suma de diversas organizaciones sin un eje ideológico o un programa único, que toma fuerza a raíz del rotundo triunfo en las elecciones. Proceso político consolidado alrededor de las bases sociales atendiendo a dos ejes principales: la distanciación respecto a “lo de antes”, las figuras e ideas de los partidos precedentes; y la adscripción en torno a la figura personalista de Rafael Correa.

Como se puede observar, desde 1970 hasta 2006, el Ecuador vive en un gran caos de ingobernabilidad creada por presidentes poco competentes, acompañados con una pugna constante entre los partidos políticos que defendían a las élites económicas, pero es a raíz de la elección de Correa, que empiezan a existir nuevos visos sobre la política social y sobre la real interpretación de los derechos humanos, por lo que no podemos dejar de nombrar la voluntad política que ha permitido la reivindicación de las luchas sociales, de todos aquellos grupos y colectivos que durante muchos años han sido víctimas de los altos costos de la deuda externa y su incidencia en sus derechos

sociales, que solían ser comúnmente “mutilados” o mejor dicho dejados de lado porque bajo la teoría clásica, son aquellos que implican altos costos a los Estados, como si el llamar a elecciones o mantener la separación de poderes fueran acciones gratuitas.

1.4. Deuda Externa

El pago de la deuda externa dio inicio a la creación de un gran conflicto social desencadenado no solo por no haber podido cumplir con las obligaciones internacionales del país, sino por el lastre presupuestario asociado y especialmente agudo para la financiación pública de servicios. La mayoría de recursos han sido destinados al pago de los intereses de la deuda, mas no al monto real. Como consecuencia, desde 1979, no hemos logrado cumplir con las metas en educación, vivienda, salud, trabajo, exceptuando los últimos 3 años donde se ha destinado un mayor porcentaje del PIB para estos sectores.

A continuación tenemos una tabla y el gráfico que nos muestran por año el pago realizado por el Estado de deuda incluyendo intereses, y cuál fue el porcentaje del PIB, que fue destinado para cumplir con los acreedores:

Tabla 4: Deuda Externa en millones de dólares y porcentaje del PIB que representaba

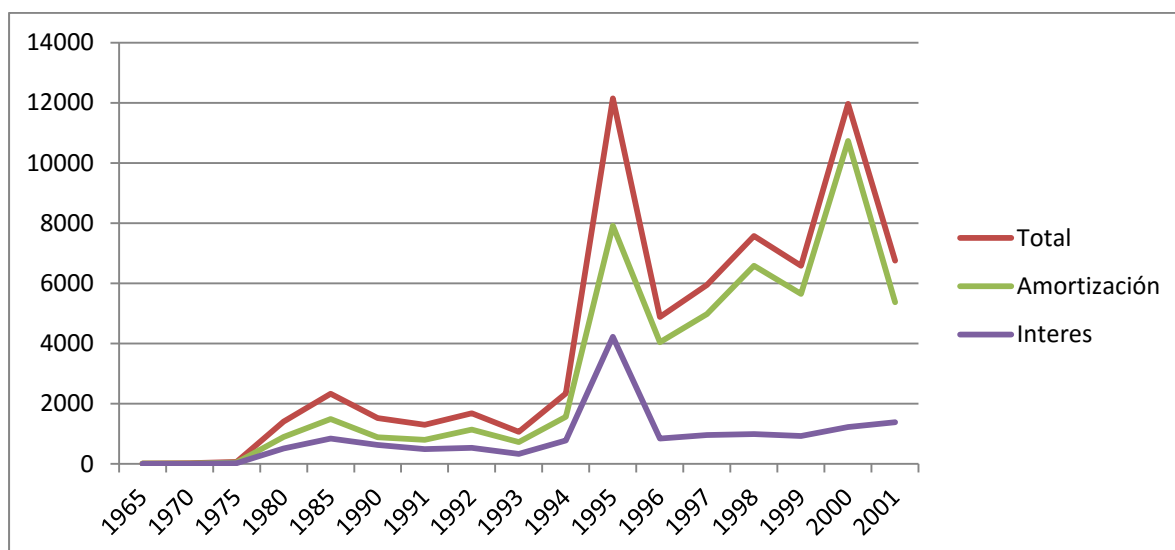
Año	Millones de dólares	Porcentaje del PIB
1965	14,9	1,30%
1970	28,3	1,70%
1975	65,8	1,50%
1980	1.409,10	12,00%
1985	2.335,50	19,60%
1990	1.520,40	14,40%
1991	1.297,10	11,30%
1992	1.679,70	13,50%
1993	1.065,00	7,30%
1994	2.346,20	13,90%

1995	12.141,50	67,40%
1996	12.141,50	25,50%
1997	5.943,40	30,10%
1998	7.576	38,40%
1999	6.580,70	47,80%
2000	11.963,60	87,70%
2001	11.372,80	54,09%
2002	11.388,10	46,84%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

Gráfico 2: Amortización e intereses de la deuda externa



Fuente: BCE, Información estadística mensual.

Elaboración: Autor

Desempleo y Subempleo

La deuda externa tuvo, consecuencias determinantes en el mercado laboral, es así que en tanto al desempleo, cifras que no pueden ser analizadas sin que se haga un comparativo con las tasas de natalidad, las mismas que han ido incrementando, de tal manera, que si consideramos los datos, en 1974, la población económicamente activa (PEA) era del 34,93% mientras que para el 2001, constituía el 53,98%. Ello nos indica

que la población del Ecuador se encontraba en un crecimiento que, sin embargo, no pudo ser absorbido por las empresas privadas que no fueron competentes para crear las fuentes de trabajo necesarias.

Es así como se da paso a grandes déficits de empleo. Sin embargo las cifras que fueron arrojadas para los años 2004 y 2005, nos muestran tasas de las que se colige una disminución, lo cual se contempla como una falacia; puesto que al observar los índices desde el año de 1998, se encuentran datos en los que el desempleo era del 15% y para 2004 es del 10%, es decir un aparente descenso de cinco cifras porcentuales; sin embargo, estaríamos obviando un factor determinante como es el fenómeno migratorio, por el que alrededor de 2.5 millones de personas se vieron forzadas a abandonar el país en busca de mejores oportunidades de vida en el extranjero.

El subempleo constituye otra preocupación, pues ha significado que para el 2005, el 49% de las personas que se encontraban ofertando su trabajo en el mercado laboral, no se encontraban acogidas con todos los beneficios que otorga el ordenamiento jurídico, y por ende eran marginados de sueldos, remuneraciones adicionales y jornadas que rebasaban las 8 horas laborales según lo determinado en el Código de Trabajo.

Es así, que podemos notar la magnitud en la que afectó el desempleo y el subempleo en las tres ciudades más importantes del Ecuador (Quito, Guayaquil y Cuenca), que tiene los más altos porcentajes en la crisis contemplada entre los años 1997, 1998 y 1999:

Tabla 5: Desempleo y Subempleo en Quito, Guayaquil y Cuenca

Año	Desempleo	Subempleo
1970	6,0	23,4
1971	5,4	21,8
1972	4,6	20,3
1973	4,8	22,0
1974	2,8	27,0

1975	5,0	24,0
1976	4,2	26,0
1977	3,8	25,4
1978	3,2	29,8
1979	3,6	31,5
1980	4,5	30,7
1981	5,1	35,0
1982	6,4	38,1
1983	13,5	36,0
1984	8,1	40,0
1985	10,5	42,0
1986	11,0	45,0
1987	7,2	44,1
1988	7,0	41,5
1989	7,9	41,5
1990	6,1	49,8
1991	8,5	54,3
1992	8,9	47,9
1993	8,3	47,2
1994	8,4	45,2
1995	6,9	45,9
1996	10,4	43,4
1997	9,2	41,3
1998	11,8	51,8
1999	15,1	46,0
2000	10,3	49,9
2001	8,1	34,9
2002	7,7	30,7
2003	9,3	45,8
2004	9,9	42,5
2005	9,3	49,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

Ecuador que ya arrojaba altas tasas de crecimiento demográfico y cifras que también daban muestra del incremento de la Población Económicamente Activa (PEA) de tal manera que por ejemplo llega a fluctuar el desempleo en el periodo comprendido de 1997 al 2000 entre el 9% y 15% y el subempleo entre 41% y 51%.

Tabla 6: Censos poblacionales (1974-2001)

Censos de población		
Años	Población	PEA
1974	6.521.710	2.278.346

1982	8.138.974	2.346.063
1990	9.697.979	3.327.550
2001	12.156.608	6.563.224

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

Sin embargo, las proyecciones del INEC determinaban que la PEA para el 2002 decrecería en 774.982 personas, dato que tiene vinculación con la población que migró y que obviamente en su mayoría tenía alguna actividad laboral en el país de destino.

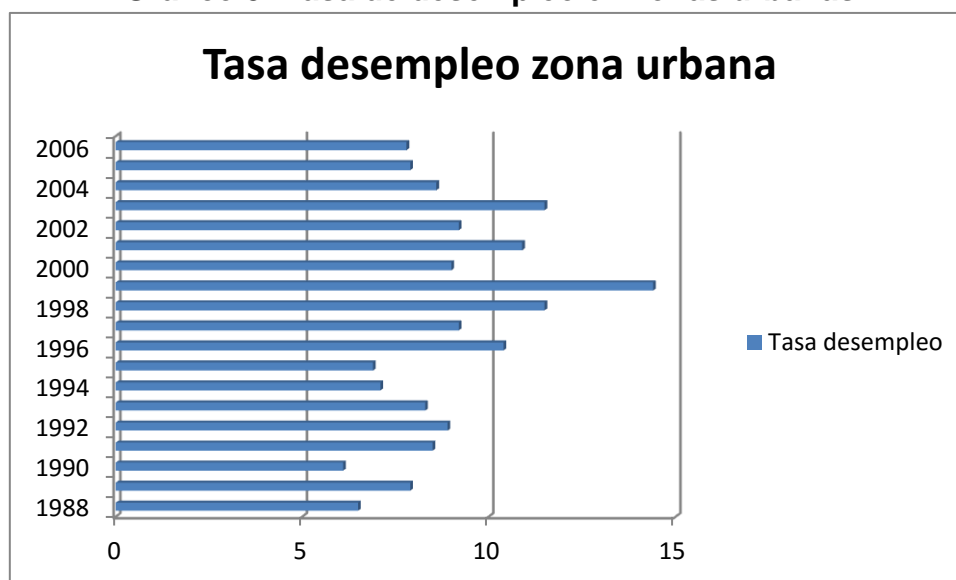
Tabla 7: Proyecciones entre población y PEA

Años	Proyecciones	
	Población	PEA
2002	12.660.728	5.788.242
2003	12.842.578	5.960.392
2004	13.026.891	6.132.542

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

A pesar de existir los valores alrededor del desempleo, en las tres grandes ciudades del Ecuador, no podemos olvidar, que en general en las zonas urbanas, la tendencia ha sido del alza, pues en 1988, se marcaba una tasa de 6,5%, que diez años después, marcó un 11,5% y en 1999 la cifra alcanzó el 14,4%. Una vez que llegó a esos valores y con la expulsión de miles de personas ecuatorianas, se empieza a marcar un descenso en la tasa de desempleo, que representa la cantidad de mano de obra que migró. Es así que en el 2006, se marca un significativo 7,8%.

Gráfico 3: Tasa de desempleo en zonas urbanas

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

En este punto es importante, una vez que se mencionó lo relativo a la PEA, estamos hablando que con la estampida migratoria, el Ecuador perdió a grandes personas que eran importantes para el desarrollo del país, según el trabajo elaborado por el INEC mediante la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en 2007, se cuenta con los datos que determinan los países de destino así como la ocupación de hombres y mujeres antes de emigrar.⁸¹

⁸¹ FLACSO, *Ecuador: la migración internacional en cifras*, FLACSO, Quito-Ecuador, p.46

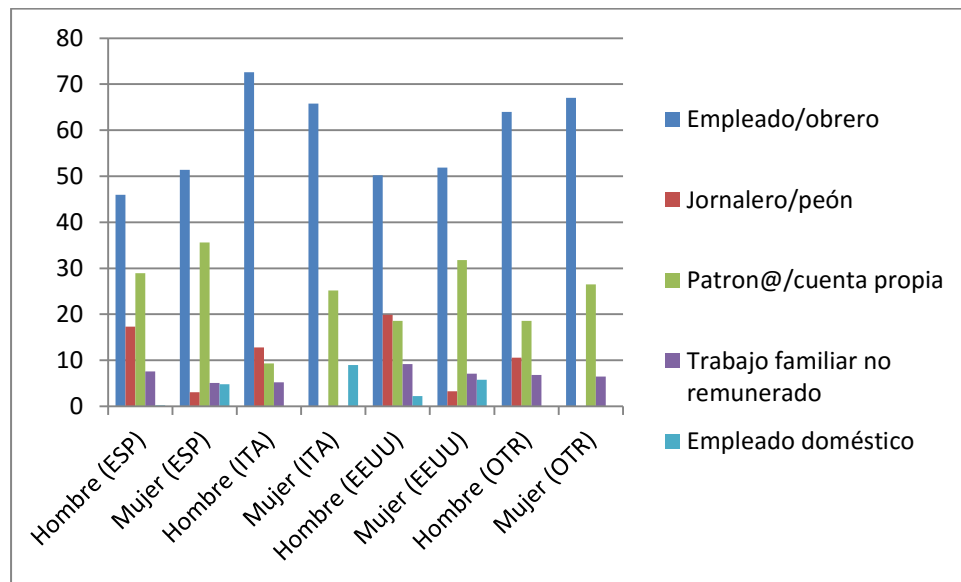
Tabla 8: Emigrantes por país de destino y sexo según categoría de ocupación en Ecuador antes de salir

Ocupación anterior a salir	España	%	Italia	%	EEUU	%	Otros	%	Total	%
Empleado/obrero	28.892	46	5.130	72,6	28.625	50,2	6.819	64	69.466	50,5
Jornalero/peón	10.877	17,3	904	12,8	11.364	19,9	1.129	10,6	24.274	17,6
Patrono/cuenta propia	18.165	28,9	656	9,3	10.606	18,6	1.985	18,6	31.412	22,8
Trabajo familiar no remunerado	4.788	7,6	366	5,2	5.236	9,2	726	6,8	11.116	8,1
Empleado doméstico	123	0,2	0	0	1.251	2,2	0	0	1.374	1
Total	62.845	100	7.056	100	57.082	100	10.659	100	137.642	100
MUJER										
Ocupación anterior a salir	España	%	Italia	%	EEUU	%	Otros	%	Total	%
Empleado/obrero	20.672	51,4	5.715	65,8	10.353	51,9	5.381	67	42.121	54,8
Jornalero/peón	1.262	3,1	0	0	666	3,3	0	0	1.928	2,5
Patrono/cuenta propia	14.289	35,6	2.185	25,2	6.341	31,8	2.126	26,5	24.941	32,4
Trabajo familiar no remunerado	2.039	5,1	0	0	1.424	7,1	524	6,5	3.987	5,2
Empleado doméstico	1.925	4,8	786	9	1.163	5,8	0	0	3.874	5
Total	40.187	100	8.686	100	19.947	100	8.031	100	76.851	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración:FLACSO

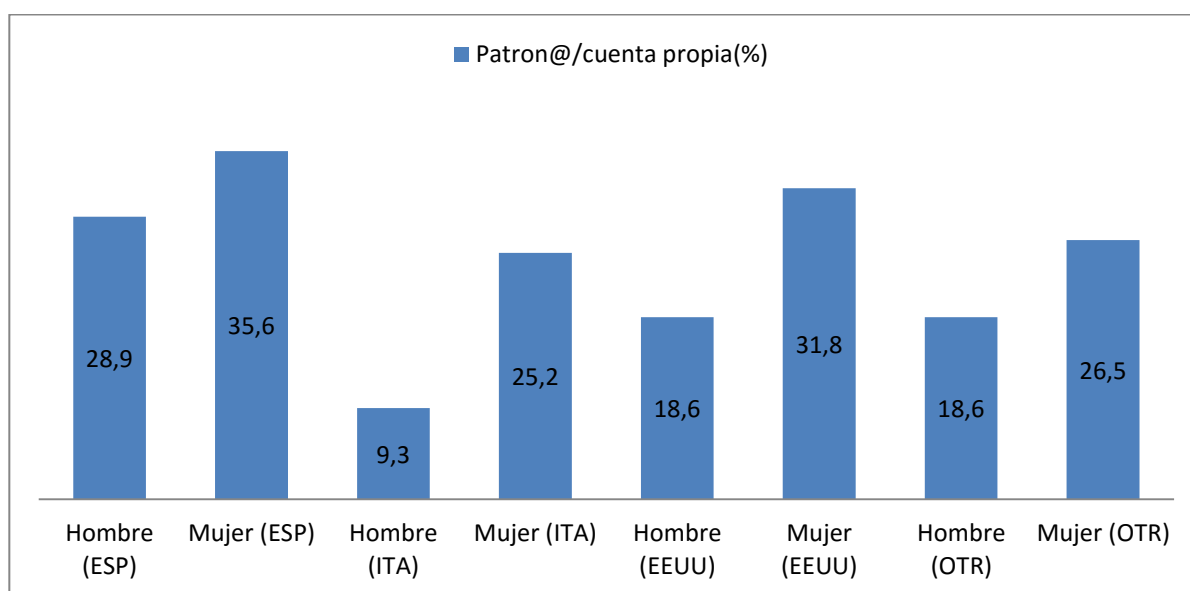
En el caso de los hombres sin importar su destino, sea este España, Italia, Estados Unidos u otros, sobre la media se dedicaban a trabajar como empleados u obreros antes de emigrar, datos que se mantienen en la situación de las mujeres.

Gráfico 4: Profesión en el lugar de destino



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor

A su vez, un porcentaje significativo, como lo veremos más adelante, alrededor del 50% de las personas que migraron eran aquellas que podían contraer deudas sea de manera legal o ilegal, lo cual se ve corroborado con los siguientes datos: el 22% de los hombres que significan 31.412 se dedicaban a ser patronos o trabajar de manera independiente. Algo que se repiten con alrededor de 25.000 mujeres que emigraron y representan el 32,4% del total de las personas que tuvieron que salir del país.

Gráfico 5: Porcentaje de emigrantes trabajadores independientes o cuenta propia

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

1.5 Inversión Social

Al analizar las cifras del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), en específico lo relativo a la inversión social, durante el período anterior a la estampida migratoria hasta el 2010, podemos encontrar con asombro que durante 1995, se invirtió en educación tan solo un 2,8% del Presupuesto General del Estado, un vergonzoso 0,6% en desarrollo urbano, inclusión social y económica, el 1% en el sector de la salud y apenas 0,03% en temas laborales, lo que sumado nos da el 4,4%. Algo que para 1998, descendió a un 3,9% y empeoró la situación en el 2000 cuando solamente se otorgaba el 2,9%.

Afortunadamente, eso cambió con el nuevo proceso constituyente (2008), donde la inversión social llega al 7,3% y en 2010 alcanzó el 8,6%, pues además de invertir mayores sumas de dinero se incluye de manera determinante en este ámbito a la migración y al desarrollo social, mediante la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Es decir, se da un cambio radical, con la implementación de una política que promueve los cambios desde las bases.

Tabla 9: Inversión Social en porcentaje del Presupuesto General del Estado

Año	Inversión Social
1995	4,4%
1996	4,6%
1997	3,8%
1998	3,9%
1999	3,6%
2000	2,9%
2001	4,5%
2002	4,6%
2003	4,3%
2004	4,3%
2005	4,6%
2006	4,7%
2007	5,9%
2008	7,3%
2009	8%
2010	8,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor

1.6 Exportaciones

Como se mencionó anteriormente, antes de 1965, el Ecuador centraba sus exportaciones en productos como el cacao, café y banano, a tal punto que en ese año la exportación del petróleo le significaba al Ecuador solamente el 1,6% frente al 37,4% de las exportaciones de banano.

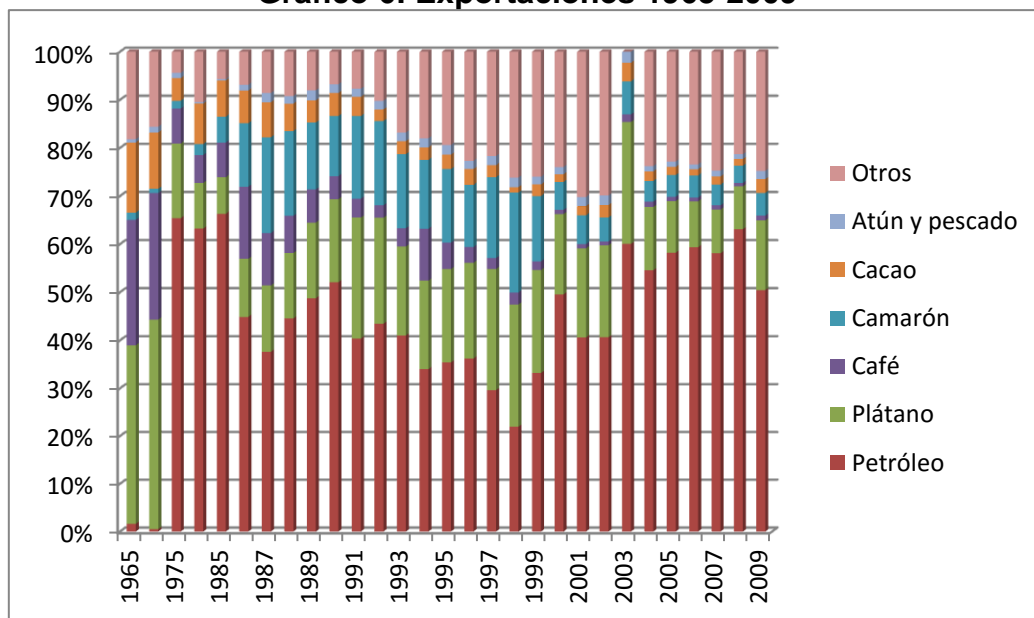
Diez años después, se produce un cambio radical, puesto que la infraestructura creada para el recurso natural no renovable permitía ampliar las exportaciones de petróleo, lo que significó que llegarán a bordear el 67%, mientras el banano había tenido un descenso de manera abrupta llegando así al 15,5%, es decir la venta de esta fruta al exterior decayó en más de veinte puntos porcentuales.

Estos datos también son importantes en razón de la fuerte inversión que implicó la construcción del SOTE y a su vez como lo relativo a la agricultura simplemente se dejó de lado de tal manera, como se mencionó anteriormente el BNF cada vez entregaba menos préstamos para el campo.

Durante el período comprendido entre 1975-1990, el Ecuador mantuvo un promedio de exportación de crudo que le representaba el 45% del PIB, incluso a pesar de que en el período posterior de la crisis petrolera, específicamente durante 1986 el valor por exportaciones de crudo descendió al 50% mientras que para 1987, significó el 37,6% de los ingresos del país.

Dentro del periodo de la llamada “estampida migratoria” por los hermanos Ramírez, se podría mencionar que el petróleo ha mantenido cierto equilibrio, exceptuando lo sucedido en 1998, donde tan solo el 22% de las exportaciones provenían de la venta de crudo. Lo que significó que durante dicho periodo, los ingresos fueran sostenidos por otros productos, los cuales llegaron a superar por el doble al banano y en 20 veces al cacao, como fue el caso del camarón, así lo podemos observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 6: Exportaciones 1965-2009



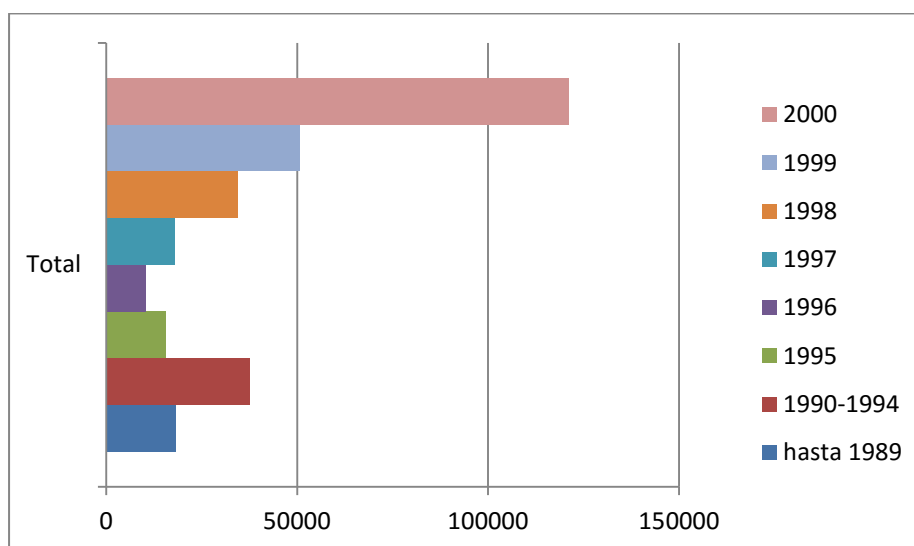
*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor*

1.7 La estampida migratoria

Es bajo estos antecedentes que durante la crisis de finales de los noventa, se da la salida masiva de personas ecuatorianas, que buscaban en otros países ciertas seguridades que el país les había negado.

Este fenómeno migratorio, nos lleva realizar un análisis de la composición del flujo tanto de sexo como del lugar y su situación socioeconómica, desde la cual, elementos que serán trascendentales para la toma la decisión que significaba el salir del país, fenómeno que al pasar de los años tuvo variantes. Por ejemplo, hasta 1989, se había registrado la cifra de 18.214 personas que emigraron, de las cuales el 63% eran pobladores de zonas urbanas, de ese valor el 68% provenían de la Sierra, un 64% eran hombres y solamente un 32% provenían de una clase empobrecida.

Gráfico 7: Cifras de emigración



*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor*

Diez años más tarde, la conformación de la migración ecuatoriana, marca 50.688 personas, de las cuales, el 66% provenían de zonas urbanas, el 67% eran de la Sierra, un 54% eran hombres y el 33% eran de clase socioeconómica baja.

Tabla 10: Emigración 1989-2000.

Año ▼	hasta 1989 ▼	1990-1994 ▼	1995 ▼	1996 ▼	1997 ▼	1998 ▼	1999 ▼	2000 ▼
Total	18.214	37.734	15.544	10.492	17.989	34.379	50.688	121.112

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Elaboración: Autor

A su vez, los grupos migratorios, clasificados por edad, estaban conformados de la siguiente manera: para 1995, el 30% eran hombres y mujeres entre 20 y 29 años, algo que para 1998 se mantiene y que en el 2006 ha llegado a bordear el 40%. Es decir dentro de la población que decidió migrar, se encuentra un gran porcentaje de la población económicamente activa, y en caso de que la clasificación de edad fuera desde los 20 a 49 años, nos encontraríamos con que el Ecuador forzó a salir un grupo considerable de mano de obra de la cual su 60% son personas que podían aportar al mejoramiento y crecimiento del país.

Otro factor importante, es lo respectivo a los lugares elegidos por las personas ecuatorianas como destinos. Antes de 1997, el país elegido era Estados Unidos que ocupa un 63%, mientras que tan solo el 20% se decidía por ir a Europa, en específico España; algo que cambió radicalmente durante 1998, donde el país Ibérico abarcó el 44% y un año después llegó al 60,6%, datos que claramente muestran que al ser un país donde se hablaba el mismo idioma, daba una “certeza” dentro de la difícil decisión que implicaba iniciar de cero.

Tabla 11: Destinos de los emigrantes por porcentajes

Destino de los emigrantes por porcentajes	antes 1997	1998	1999	2000
Estados Unidos	63,1	30,6	24,4	19,5
España	20	44,2	60,6	61,5
Italia	4,5	11,6	10,4	10

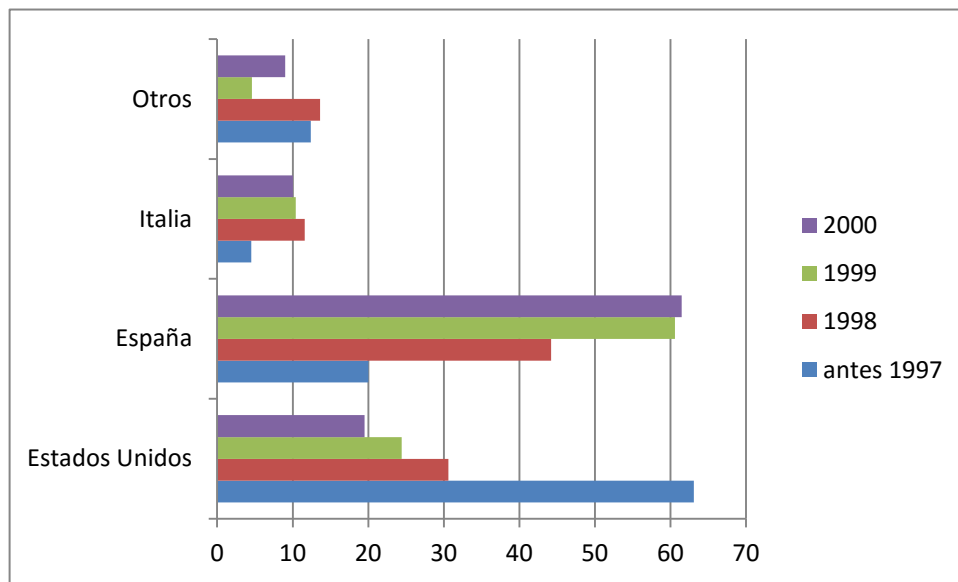
Otros	12,4	13,6	4,6	9
-------	------	------	-----	---

Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

A su vez, es importante incluir dentro de los datos de destino a Italia, que antes de 1997, significaba tan solo el 4,5% de los destinos elegidos por la población emigrante, que para el 98 ascendió en 7 puntos y durante los años de 1999 y 2000 se situó en el 10%.

A continuación podremos notar el cambio de las cifras enunciadas mediante el siguiente gráfico:

Gráfico 8: Destinos de los emigrantes desde 1997-2000



Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

2. ECUADOR: ESTAMPIDAD MIGRATORIA UN CAMINO HACIA UNA MOVILIDAD HUMANA DIGNA

El Ecuador de finales del Siglo XX, se enfrenta a una cadena de errores provocados por las élites políticas y económicas, lo que como hemos visto significó la salida de un número significativo de personas ecuatorianas.

Como se pudo notar en el cuadro 5, la composición socioeconómica del flujo migratorio en más de su 50% estaba integrado por la clase media, la que en cierta medida, es la que contaba con recursos económicos o las garantías suficientes para contraer deudas de manera legal o con otras personas (usureros y “coyoteros”) que durante mucho tiempo lograron lucrar de manera irregular, a costa de préstamos a altos costes y con mecanismos poco ortodoxos, que implicaron una serie de peligros a los que se enfrentaron las personas migrantes.

Aquí es importante mencionar un hecho que visibilizó las complejidades de viajar con “coyoteros”, por lo que se hará referencia a lo sucedido a finales de agosto de 2010, en la localidad de Tamaulipas-México, dónde se encontró una fosa con 72 cadáveres y existió un sobreviviente de nacionalidad ecuatoriana Luis Freddy Lala Pomadilla, quién mencionó a las autoridades que habían sido interceptados en su camino a Estados Unidos por Los Zetas, grupo dedicado al tráfico de drogas y personas, y les obligaron a entregar sus pertenencias y posteriormente fueron acribillados.

Los ecuatorianos y ecuatorianas, que desde 1950, ya habían migrado en su mayoría era Estados Unidos, lo cual cambia de manera radical puesto que el nuevo flujo que empieza a finales de los noventa, se dirige a Europa, teniendo principal preferencia con España como se pudo observar en la Tabla 11. Este cambio de destino no resulta extraño, considerando que se comparte el idioma, elemento que es importante dentro del proceso de integración.

La estampida migratoria, no es más que la necesidad de miles de personas ecuatorianas buscando, espacios para una mejor vida y oportunidades vinculadas con ingresos económicos, sin medir los riesgos a los que se enfrentaban, por citar un ejemplo la falta de documentación para la estadía regular y además es importante determinar las verdaderas consecuencias, que tuvieron como causal fenómeno sobre todo dentro de la estructuras sociales como la familia y su desintegración.

No se puede dejar de lado, que este hecho, trajo consigo el esfuerzo de los emigrantes, que gracias al envío de remesas, lograron sostener la economía del país en una de sus peores crisis, inyectando grandes sumas de capital, algo que afortunadamente también permitió la reivindicación de sus derechos.

Este fenómeno migratorio conlleva al análisis de los tres principales destinos elegidos por las personas ecuatorianas, Estados Unidos, España e Italia. Sobre estos dos últimos es claro que existe un desaceleramiento de la migración, una vez que entra en vigencia el Tratado de Tampere, que exigía la visa de turismo.

La migración también trajo consigo impactos económicos como las remesas que llegaron a bordear los 3.500 millones de dólares. Pero el análisis de esta disertación no se limita al tema económico, sino que invita a observar la correlación con los vínculos familiares, por ejemplo al inicio, en su mayoría las mujeres buscaron viajar a la Unión Europea, puesto que podían enrolarse fácilmente en trabajos de cuidado de personas de la tercera edad o niños y niñas, así como de empleadas domésticas.

Esto tuvo serios impactos en la conformación tradicional de familia llegando en casos donde abuelas se encargaban de cuidar a sus nietos.

Obviamente, este colectivo social en movimiento, buscaba ser reconocido dentro del país por lo cual su lucha empieza a tener consecuencias puesto que en razón de lo sostenido por la Teoría Crítica de los derechos humanos, alzan su voz, piden cambios y

reivindicación de derechos basados en la dignidad desde una perspectiva material, la libertad y la ciudadanía ampliada.

Esos cambios parten de políticas institucionales y la creación del Plan Nacional del Buen Vivir que empieza a pensar en un país a futuro con objetivos y metas planteados. Obviamente esos esfuerzos debían ir acompañados de las particularidades propias de los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados que en razón de la Constitución empiezan a tener nuevas atribuciones vinculadas a la igualdad material e inclusión.

Finalmente, este capítulo busca emparejar a la migración con el contexto internacional desde dos ámbitos, el primero la explotación de la misma por parte de empresas o personas con el fin de “disminuir” gastos los contratan como mano de obra a la cual sin pagarle el salario justo ni la afiliación a la seguridad social, hechos de los cuales sacan provecho y la otra que no es un fenómeno particular de ciertos países pues a nivel mundial la Organización Mundial de las Migraciones sostiene que más de 200 millones de personas son migrantes.

2.1 El Fenómeno Migratorio: Ecuador

A pesar de que no sólo se pueden vincular los flujos migratorios como parte del capitalismo, sí debemos mencionar cómo el “desarrollo” económico provocado por la globalización que propugna un libre tránsito de capitales pero crea controles para las personas. De esta manera se ha fortalecido las circunstancias en las que hay países que en aplicación de recetas de los organismos multilaterales han sacado cuantiosos beneficios de estos flujos, por ejemplo la contratación de mano de obra calificada o no en condiciones precarias. En el mismo sentido, el desarrollo de estos grandes imperios económicos en los cuales no existe respeto alguno a los derechos humanos que basa su producción en un modelo transnacional implica también un cambio en la concepción de los flujos de migraciones internacionales.

El recuento histórico de la migración nos invita a mirar cómo momento clave el Siglo XV, donde el mal llamado “descubrimiento de América”⁸² y el inicio de un proceso de represión basado en la instauración de colonia, generando así corrientes migratorias de diverso signo, causa e intención.⁸³

Por una parte, dentro de la expansión del capital y su nexo con las migraciones, aparecen los flujos europeos hacia el resto de continentes, donde el grupo se encontraba conformado por soldados, comerciantes y mano de obra en general. Al tiempo, una gran masa está compuesta por el grupo de desplazados forzosamente, los esclavos africanos tratados y enviados hacia las colonias. Incluso encontraremos, otros grupos humanos que, una vez que la esclavitud fue prohibida en el siglo XIX, son reemplazados por personas que provienen de la India, China y Japón.⁸⁴

En la actualidad, observamos cómo la expansión del capital implica la reducción de los costes laborales a cambio de que las empresas no pierdan sus cuantiosas ganancias, flexibilización de la normativa de trabajo, incremento de las jornadas de trabajo, disminución de salarios, ninguna estabilidad, entre otras “facilidades” que se instauran a cambio de la inversión extranjera. Estos factores también inciden directamente en los flujos laborales, dada la eficiente manera en que las empresas transnacionales han aprovechado estas circunstancias mediante procesos de deslocalización, por citar un ejemplo.⁸⁵

Así tenemos el caso de la empresa española Zara, la misma que se encuentra inmersa en procesos de contratación laboral análogas a la esclavitud, por lo cual a finales del 2011 en Brasil donde el Ministerio de Trabajo realizó inspecciones en los

⁸² Que en palabras de Eduardo Galeano, significó: “En 1492, los nativos descubrieron que eran indios, descubrieron que vivían en América, descubrieron que estaban desnudos, descubrieron que existía el pecado, descubrieron que debían obediencia a un rey y a una reina de otro mundo y a un dios de otro cielo, y que ese dios había inventado la culpa y el vestido y había mandado que fuera quemado vivo quien adorara al sol y a la luna y a la tierra y a la lluvia que la moja.”

⁸³ PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *La migración internacional, un proceso humano atado al capitalismo global*, Quito: FEPP, 2006, p.1.

⁸⁴ *Ibíd.*, p.2.

⁸⁵ *Ibíd.*, pp. 4-5.

talleres de costura ubicados en el estado de Sao Paulo donde se violaban los derechos de las personas trabajadoras, sobre todo de extranjeros en situación irregular.⁸⁶

Pero esta no es una de las primeras denuncias contra el grupo Inditex, 5 años antes, el semanario portugués Expresso, publicaba un foto reportaje en el que denunciaban como en la zona de Felgueiras (Portugal, el artículo escrito por Hugo Franco relata los mecanismos indolentes de explotación a las personas empobrecidas sin importar su edad, en este caso son dos hermanos Miguel y Carlos de 14 y 11 años respectivamente, a quienes les pagan 40 céntimos por cada par de zapatos que cosen a mano:

“Agachados em cima de um caixote cambaleante, os dois irmãos magricelas vão unindo, com uma agulha e muita paciência, as palmilhas dos sapatos de camurça. Aprenderam mais depressa a coser do que a decorar a tabuada. Eles trabalham há várias horas, com a família, num alpendre escuro, de granito frio e madeira carcomida e onde se misturam os cheiros fétidos do estrume e do bafio.

As grossas dedeiras nem sempre os protegem do cortante fio de nylon, que lhes vai abrindo gretas e deixando cicatrizes na palma das mãos. Não é preciso ser vidente para lhes ler um futuro enegrecido... Pormenor: a cena não se passa num bairro da lata em Calcutá, ou numa província da China, mas a norte de Portugal, numa freguesia rural em Felgueiras!

«Ai, aleijei-me!», exclama Miguel, o mais velho, interrompendo o pesado silêncio. Veste uma «t-shirt» do campeão, o «fê-quê-pê», e sonha mostrar ao mundo os seus dotes com o esférico. Um dia. Por enquanto, são as suas mãos esguias que trabalham no duro e não os pés de artista. «Foi a agulha que me picou». Miguel nem precisava de explicar. A família, reunida em torno da pilha de sapatos com carimbo da Zara, desata à gargalhada. Já estão habituados aos descuidos do miúdo de 14 anos. «Ele é quem tem menos jeito para isto. Saiu-me cá um preguiçoso», graceja a mãe, Aldina, cabelo eriçado, roupa desbotada, pele engelhada e mais envelhecida do que os trinta e poucos anos do bilhete de identidade. Na idade deles, também ela cosia sapatos, numa fábrica em Felgueiras. Ela, a irmã, a cunhada, a prima, a avó....

O sorriso morre-lhes nos lábios com rapidez. Só o latido do Benfica, um rafeiro que guarda as galinhas e os gansos do quintal, os consegue distrair da tarefa penosa e repetitiva. «Cala-te cão», gritam à vez. E logo voltam a baixar a cabeça para os fios e agulhas. Há quase uma década que esta rotina tomou conta da família. De manhã levantam-se para coser. À noite,

⁸⁶ 20 MINUTOS, *Zara, acusada de utilizar mano de obra “análoga a la esclavitud”, no logra un acuerdo en Brasil*, disponible en formato html: <http://www.20minutos.es/noticia/1237610/0/zara-esclavos/ministerio-brasileno/sin-acuerdo/>,

adormecem com dores nas costas de tanto coser. «Os miúdos ajudam-nos quando vêm da escola. É o dever deles, não é?» É pergunta retórica, sem resposta, de Aldina, que afaga, por segundos, o cabelo de Carlitos, de 11 anos. Os sapatos de fino corte que ele cose com perícia não podiam contrastar mais com as suas sandálias cambadas e as meias brancas sujas de lama. «É melhor trabalhador e aluno do que o irmão, que já perdeu dois anos lectivos», explica a mãe, que jura a pés juntos não os tirar dos bancos da escola».⁸⁷



A pesar de esto, como parte de la aberración propia del capital sobre la persona, INDITEX se ha mantenido en medio de una serie de denuncias por esclavitud sobre todo en países del sudeste asiático, sin embargo, la empresa tuvo ventas durante el 2010 sobre los doce millones de euros mientras que en el 2011 llegó a la cantidad de €13.792.612.⁸⁸

Ahora bien, retornando el tema de investigación, se señala, en este punto, la necesidad e importancia de concebir a la migración como un derecho humano con un

⁸⁷ EXPRESSO. *A crianças do norte fazem sapatos da zara*. disponible en formato html: <http://online.expresso.clix.pt/1pagina/artigo.asp?id=ES220897>

⁸⁸ INDITEX. *Cuentas consolidadas del grupo Inditex al 31 de marzo de 2012*. disponible en formato html: https://www.inditex.com/documents/10279/143257/Grupo_INDITEX_12-informe-gestion-grupo.pdf/c23cd7d7-0dbf-4589-af6c-cbf94fc07066

principio determinante como la libertad, pues esto también reafirma el escenario de verse forzado migrar, ahí tenemos claras muestras de las personas refugiadas y desplazadas internas.

Sin embargo, el análisis de la movilidad humana en el contexto actual acarrea necesariamente considerar las dificultades que se encuentran en torno a la migración, como la carga negativa frente al proceso con brotes de xenofobia y rechazo elementos que inciden directamente en la falta de integración. Otro elemento que desafortunadamente cada vez va tomando más fuerza es la catalogación de ilegal en ciertos casos al fenómeno migratorio, lo que ha llevado a la penalización y persecución, olvidando que es un tema que debe ser tratado desde la esfera administrativa, dejando la criminalización.

En consecuencia, es necesario realizar un estudio desde un análisis comprensivo y analítico del proceso histórico en que se inserta, el planteamiento aquí descrito, pues pretende destacar la importancia de alejarse de posturas que, en muchas ocasiones, no lo han abordado desde el sentido social y sus consecuencias en las esferas de los países.⁸⁹

Sin olvidar que tanto las respuestas Estatales entiéndase por las mismas políticas sociales, legales y económicas han acelerado o desacelerado los flujos migratorios, tanto en los países expulsores como de los países de destino final, sin olvidar los de tránsito.

Migración ecuatoriana hacia Estados Unidos

En el caso particular del Ecuador, desde la década de los treinta existen registros de personas ecuatorianas censadas en Estados Unidos. Sin embargo, no es sino, hasta

⁸⁹ PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *El impacto económico de la migración en Ecuador*, Quito FEPP, 2006, p.10.

1960 que se visibiliza un ritmo acelerado de migración hacia ese país, las personas que se encontraban en calidad de migrantes eran originario de las provincias de la sierra centro, en específico de Azuay y Cañar.

Para 1990, sin duda, se tiene uno de los mayores records registrados con altas cifras de personas ecuatorianas que llegan a acceder a la residencia estadounidense, teniendo como cifras anteriores, es decir durante los ochenta de 48.015 personas que diez años, casi se duplica, con un total de 81.358.⁹⁰

A su vez, es importante mencionar las ciudades con mayor concentración de población nacional y estas son: Miami, Los Ángeles, Chicago y Nueva York.⁹¹

De las personas que accedieron a este proceso de regularización, según lo detallado en el Censo del año 2000, nos indica que el 34,3% de las personas se han naturalizado y sólo poseen la nacionalidad estadounidense, es decir habían renunciado a la ecuatoriana, puesto que dicho país no reconoce la doble nacionalidad.

Del mismo censo, se detalla la evolución de la inmigración que llegó a Estados Unidos, sobre todo lo más interesante se determina en razón de lo contemplado a partir de la crisis de finales de los noventa puesto que en esa década se registraron 81.358 personas con permiso de residencia, así ocupaban el tercer lugar después de países como Colombia y Perú.

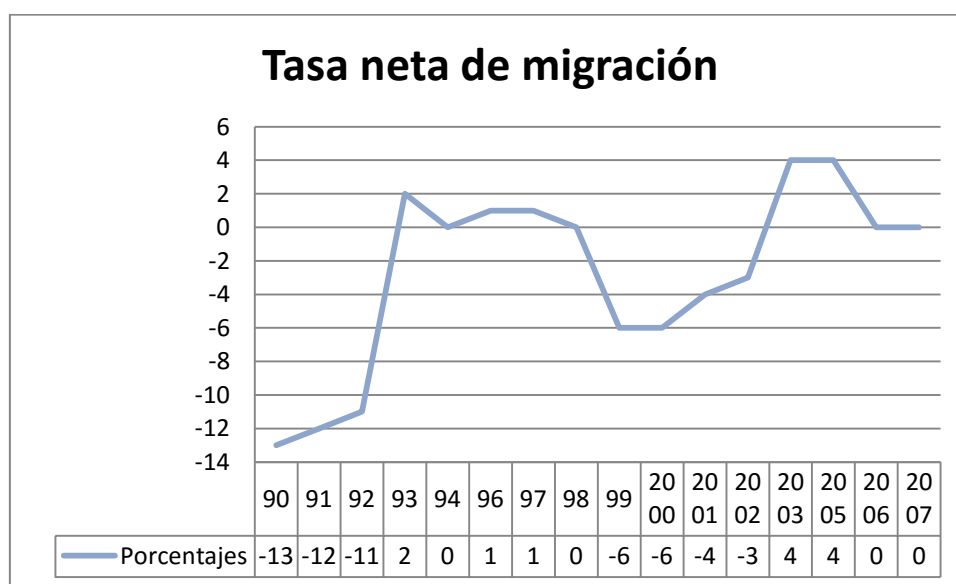
Sin embargo, como lo podremos ver más adelante en los cinco primeros años del 2000 tan solo eran 54.718 ecuatorianos y ecuatorianas con residencia puesto que Estados Unidos se encontraba atrás de otros destinos como España e Italia.

⁹⁰ FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *La migración internacional en cifras*. Quito: FLACSO, 2008, p.57.

⁹¹ *Ibíd*em, p.60.

He aquí importante analizar las cifras del saldo migratorio de las personas ecuatorianas sistematizadas por el United States Census Bureau, que menciona que a partir de 1990, año en el que dicha institución cuenta con información sobre la temática, por cada 1.000 personas el -13% decidía quedarse en Estados Unidos, valores que descienden a la mitad durante los años 1999 y 2000; y que tan solo registran cifras positivas, es decir salieron muchas más personas de las que ingresaron durante el periodo comprendido entre 2003 al 2005.⁹²

Gráfico 9: Saldo migratorio de personas ecuatorianas en Estados Unidos



Fuente: United States Census Bureau

Elaboración: Autor

Migración ecuatoriana hacia España

Como complemento a lo que ya pudimos observar , en el gráfico 6, que daba detalles sobre los países elegidos por el colectivo de emigrantes ecuatorianos como destinos, debemos añadir la información comparativa que son descritos por los datos

⁹² UNITED STATES CENSUS BUREAU, *Demographic Overview - Custom Region - Ecuador*, disponible en <https://www.census.gov/population/international/data/idb/region.php?N=%20Results%20&T=13&A=separate&RT=0&Y=1979,1980,1981,1982,1983,1984,1985,1986,1987,1988,1989,1990,1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000,2001,2002,2003&R=-1&C=EC> formato html:

del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el mismo que da a conocer que durante el periodo comprendido entre 1961 a 1995, la llegada de personas ecuatorianas se mantenía en segundo lugar, después de los migrantes marroquíes, con cifras del año de 19161 de 4.721 ecuatorianos, las cuales en el período comprendido entre 1991 a 1995, llegaron a casi triplicarse llegando a 10.402.⁹³

Tabla 12: Migración de ecuatorianos hacia España (1961-1995)

Año	Personas
1961	4.721
1961-1970	8.635
1971-1980	15.437
1981-1990	8.491
1991-1995	10.402

*Fuente: FLACSO
Elaboración: Autor*

Claro que dichas cifras son superadas, durante los cuatro años posteriores, de tal manera que para 1999 se registra la llega a España de un total 8.973 personas, mientras que el número más alto, se alcanza en el año 2000 con alrededor de 92.000 ecuatorianos y ecuatorianas.

Dentro de la estampida migratoria, las personas ecuatorianas, que tomaron la decisión de marcharse, lo hacen dentro de un contexto, en que el país se encontraba lleno de inseguridades y con una clase económica de prevalencia excluyente.⁹⁴

Esta exclusión a la que hacemos referencia, se nota hasta en las cifras oficiales sobre la temática, mientras el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, habla de que en el extranjero, existen registrados un millón y medio de compatriotas y que el 60% está en condición migratoria regular, colectivos sociales que trabajan con migrantes

⁹³ *Ibíd*em, p.64.

⁹⁴ *Ibíd*em, pp. 152-153.

dentro y fuera del Ecuador, como la Asociación Rumiñahui y la Asociación de Ecuatorianos Residentes en el Mundo, hablan de una cifra que bordea los 3 millones.⁹⁵

Dentro de las causas manifestadas por migrantes ecuatorianos, 3 de cada 4 entrevistados, mencionaron que se fueron del Ecuador por el tema económico, buscando en otros países empleo y mejores condiciones de vida, sin que haya sido una limitante la serie de peligros a los que se enfrentaron como los llamados “coyoteros” (traficantes de personas) o el hecho de hipotecar o preñar sus bienes para la obtención de créditos, con interés fuera de la ley, a manos de los conocidos en las ciudades como “chulqueros” (usureros).

También se lograron identificar cuatro grandes causas de la migración:⁹⁶

1. La desesperación frente a las posibilidades materiales para salir de la crisis.
2. Medios de comunicación que no mostraron la realidad de la migración, sino simplemente satisficieron el morbo, ligado con costumbres que los ecuatorianos y las ecuatorianas mantenían fuera del país, como una especie de folclore.
3. La falta de confianza en el país, es decir la notoria carencia de institucionalidad que se pudo describir en el capítulo 1 de este trabajo.
4. La inexistencia de la creación y peor implementación de políticas públicas que aseguren el retorno.

En cuanto a los ecuatorianos en España, en un estudio realizado a finales de 2008, la distribución de personas ecuatorianas por Comunidad Autónoma, era de un 33,1 % Madrid, 19,8% Cataluña y en tercer lugar Valencia con un 11,8% y la Región de Murcia con un 10%. A su vez la presencia de compatriotas en la península ibérica se

⁹⁵ PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *El impacto económico de la migración en Ecuador*. Quito: FEPP, 2006, p. 3.

⁹⁶ *Ibíd*em, p. 5.

registró en Andalucía, Baleares, Navarra en porcentajes mejores al 6% respectivamente.⁹⁷

Migración ecuatoriana hacia Italia

En tanto a la inmigración ecuatoriana en Italia, país que como observamos en la Tabla 9, ocupa el tercer lugar de destino, según Cáritas, las cifras arrojadas a diciembre de 2006, nos indican que hasta 1993 el número de ecuatorianos bordeaba los 1.300, mientras que en el 2003, llegó a 45.859, ocupando el segundo lugar de emigrantes de la región andina, donde Perú mantenía el primer sitio.

Tabla 13: Migrantes ecuatorianos hacia Italia (1993-2006)

Año	Número
1993	1.280
1998	4.908
2002	12.108
2003	45.859
2006	67.327

*Fuente: FLACSO
Elaboración: Autor*

La distribución de los ecuatorianos y las ecuatorianas en Italia durante sus años de llegada masiva (2001-2006), sitúa a ciudades como Milán y la Roma con un 20% cada una y en tercer lugar Génova con un 9%.⁹⁸

2.2 Remesas: impacto familiar

Una vez, que hemos podido describir los lugares elegidos por la población en contexto de movilidad humana, es importante determinar en los sectores en los que

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 67.

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 79.

trabajaron, según la ENEMDU para el 2007, hombres y mujeres se mantuvieron trabajando en sus destinos (España, Italia, Estados Unidos y otros) principalmente siendo empleados u obreros en un 73% y 53% respectivamente), valores que superan lo detallado en la Tabla 11, puesto que en el caso hombres hay un incremento de 20 puntos mientras que con el sexo femenino desciende en 1%.

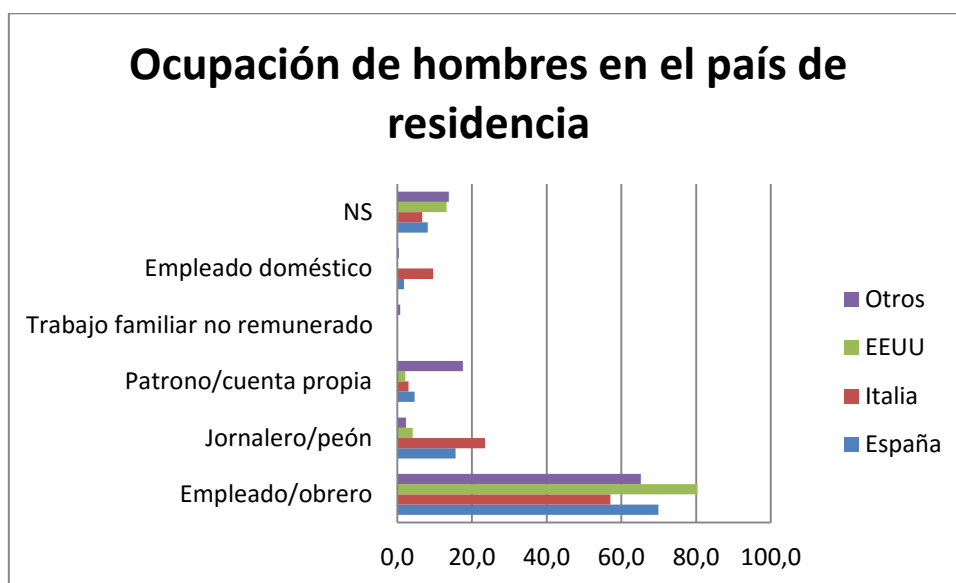
Tabla 14: Ocupación posterior a la migración por país de residencia de hombres y mujeres

HOMBRES					
<i>Ocupación posterior a salir</i>	<u>España</u>	<u>Italia</u>	<u>EEUU</u>	<u>Otros</u>	<u>Total</u>
<i>Empleado/obrero</i>	54.012	5.014	57.854	8.068	124.948
<i>Jornalero/peón</i>	12.065	2.065	2.978	281	17.389
<i>Patrono/cuenta propia</i>	3.550	264	1.545	2.170	7.529
<i>Trabajo familiar no remunerado</i>	0	0	0	96	96
<i>Empleado doméstico</i>	1.398	839	85	49	2.371
<i>NS</i>	6.232	592	9.466	1.711	18.001
<i>Total</i>	77.257	8.774	71.928	12.375	170.334
MUJERES					
<i>Ocupación anterior a salir</i>	<u>España</u>	<u>Italia</u>	<u>EEUU</u>	<u>Otros</u>	<u>Total</u>
<i>Empleada/obrero</i>	34.269	5.126	22.539	6.489	68.423
<i>Jornalera</i>	1.513	79	500	48	2.140
<i>Patrona/cuenta propia</i>	2.761	253	1.577	1.573	6.164
<i>Trabajo familiar no remunerado</i>	0	0	0	119	119
<i>Empleada doméstica</i>	25.668	12080	1.997	826	40.571
<i>NS</i>	3.312	1457	3.096	857	8.722
<i>Total</i>	67.523	18.995	71.928	9.912	126.139

Fuente: ENEMDU
Elaboración: Autor

Ahora bien, en específico al oficio al que se dedicaron los hombres nos encontramos que un 10,2% de un total de 170.334, se emplearon como jornaleros y a su vez es importante ver el descenso del 22,8% (ver tabla 7) al 4,4 de quienes tenían trabajo independiente antes de salir del Ecuador.

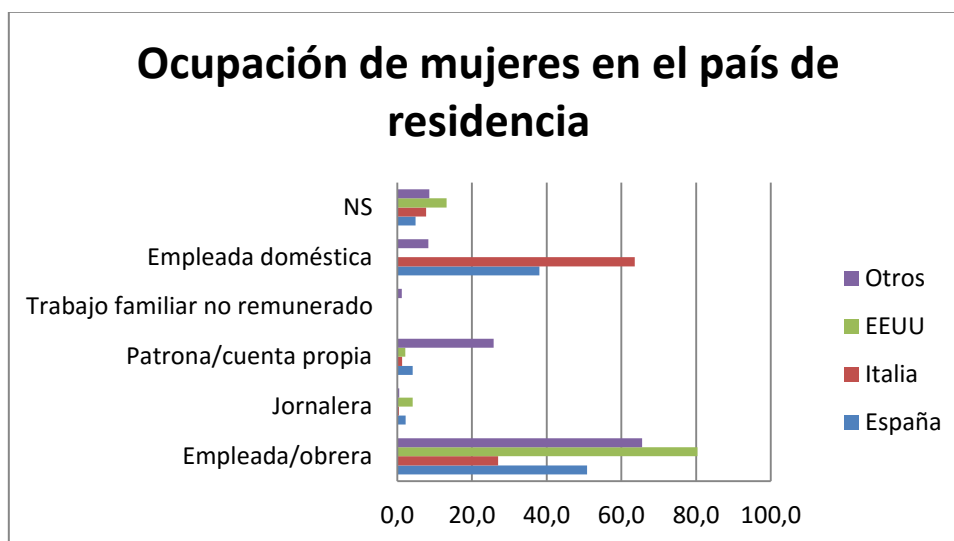
Gráfico 10: Ocupación de hombres posterior a la migración dividida por país de residencia



Fuente: FLACSO
Elaboración: Autor

Situación similar sufrieron las mujeres pues de las 24.941 (ver tabla 7) que contaban con un trabajo propio, una vez que migraron solamente 6.164 tuvieron la misma oportunidad, mientras que hubo un incremento en aquellas que se dedicaron ser empleadas domésticas, llegando a un 32% lo que significaba que más de 42.000 se encontraban en dicho sector.

Gráfico 11: Ocupación de mujeres posterior a la migración dividida por país de residencia



*Fuente: FLACSO
Elaboración: Autor*

La incidencia del proceso migratorio tiene a su vez en las remesas un importante factor cuyo efecto no solo implicó que las tasas de desempleo descendieran tal y como se pudo verificar en la tabla 4, sino, a su vez, que las economías familiares mostraran un importante cambio (microeconomía).

Así por ejemplo, podemos notar la siguiente tabla, en el que se realiza una comparación con las remesas en millones de dólares desde 1993 hasta 2004, sistematizadas por el Banco Central, donde destaca el significativo aumento de los valores enviados por compatriotas en distintos lugares del mundo.

Tabla 15: Remesas en millones de dólares

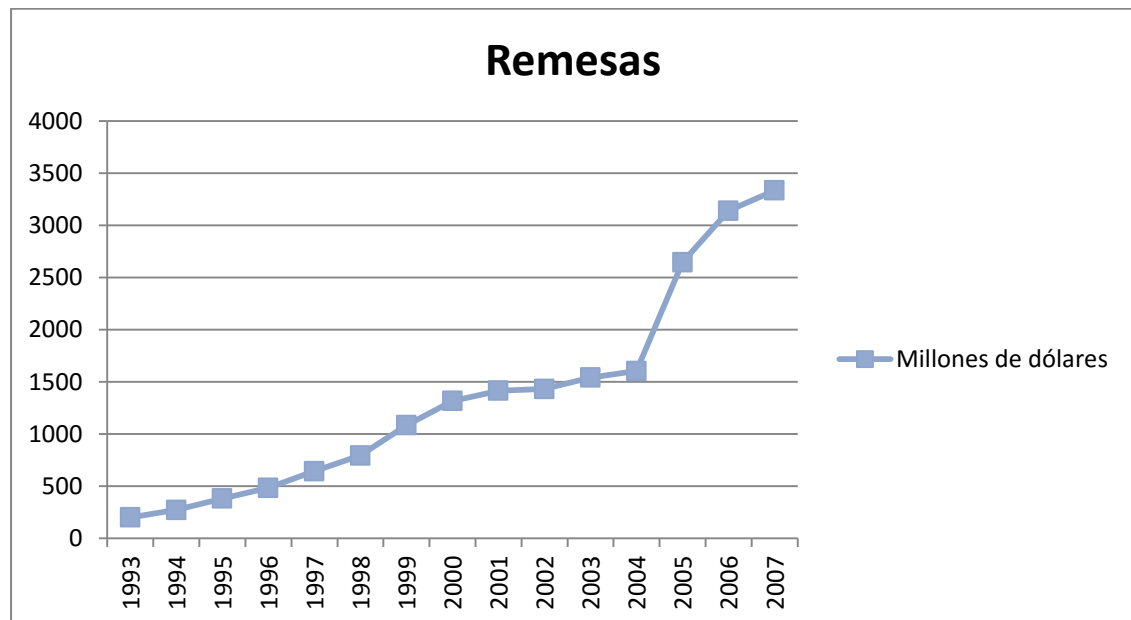
Año	Millones de USD
1993	201
1994	273
1995	382
1996	485

1997	644
1998	794
1999	1.084
2000	1.317
2001	1.415
2002	1.432
2003	1.540
2004	1.604
2005	2.646
2006	3.140
2007	3.335

*Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Autor*

En este periodo de 12 años, el promedio de las remesas alcanza los 930 millones de dólares, que por ejemplo para 1993 significaban un poco más de doscientos millones pero a partir de la crisis y del flujo continuo de migrantes de nacionalidad ecuatoriana hacia otros países sobrepasa los mil millones y llega a su punto más alto durante el 2007, año en el que supera los tres mil millones.

Gráfico 12: Remesas 1993-2007



*Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor*

El destino de las remesas se concentra en consumo, que se han volcado en aquella situación de mejoramiento del estatus económico, viene a ser el reemplazo del vacío de quién ha tenido que marcharse.⁹⁹

Sin duda alguna, el proceso de las remesas va ligado a la situación de quiénes se fueron y quiénes se quedaron, con lo que se abre la puerta a redefinir el concepto clásico de familia, pues el fenómeno migratorio, trastocó esa idea (padre-madre-hijos).

En el caso del Ecuador, tomó un tiempo entender cómo hasta padrinos o amigos de los padres terminaron siendo una especie de tutores de los niños, niñas y adolescentes (NNA), que vieron partir a sus progenitores, o en muchos casos no tienen más que fotos que les ayuden a recordar a los mismos.¹⁰⁰

Al respecto, además, es preciso remarcar cómo que la decisión de migrar se muestra como un proceso no individual, sino que se convierte en una suerte de pacto familiar, donde se debate, apoya y viabiliza, las estrategias colectivas, que fueron desarrollados por los miembros de la familia, pues se de sustentar la demanda de recursos financieros y las problemáticas propias del sujeto que migra.¹⁰¹

Otro tema que surgió con razón de la “estampida migratoria”, fue la separación de los cónyuges, la desestructuración del hogar, los costos emocionales de los hijos que se quedan. Frente a lo que surgen entre los migrantes y sus familiares, nuevos canales de comunicación, que son apoyo para amortiguar los impactos emocionales.¹⁰²

Es de esta manera que se configura la familia transnacional, como consecuencia del fenómeno migratorio, donde se busca mantener contacto a través de distintos

⁹⁹ PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO, *La migración ecuatoriana: una aproximación cultural*, FEPP: Quito, Mayo 2006, p.16.

¹⁰⁰ PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *Migración y sistemas familiares*. Quito: FEPP, 2006, p.5.

¹⁰¹ *Ibíd*em, p. 6.

¹⁰² PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO, *Los impactos sociales de las remesas*. Quito: FEPP, 2006, p.6.

medios de comunicación que se adaptan a la distancia, que se podrían entender en tres estilos establecidos entre la persona que migro y sus familiares:¹⁰³

1. Verbal/escrita, mediante llamada telefónica, videoconferencia, chats o correos electrónicos.
2. Económica monetaria (remesas).
3. Mediante regalo de objetos.

2.3 El desaceleramiento migratorio: Unión Europea

Después, de un éxodo masivo de ecuatorianos y ecuatorianas, hacia países como España e Italia los que se convirtieron a finales de los noventa en los destinos elegidos por los emigrantes, la Unión Europea reacciona a través de mecanismos que son contrarios a la migración, pues hasta ese entonces se encontraba “concentrada” en los flujos subsaharianos que sobre todo por temas geográficos eran los que se localizaban bajo mayores controles.

Sin embargo como una necesidad para frenar la migración proveniente de América Latina, en especial de países como Bolivia y Ecuador, se empieza a discutir, elaborar y aprobar una serie de normativa en el seno de la Unión Europea basada en los requisitos para obtención de visa como uno de los grandes filtros, el mismo que tiene un gran impacto, puesto que el objetivo deseado, sería el tan “ansiado” desaceleramiento migratorio.

Es de esta manera que se lleva a cabo un proceso restrictivo del fenómeno migratorio, como se observa que no fue ajeno en el caso de Estados Unidos, tal y como fue mencionado en el Gráfico 9 y en la Tabla 11, los saldos migratorios llegaron a tener hasta trece puntos negativos, argumento que fue suficiente para la implementación de controles más severos, cuantiosos requisitos y mayor intensidad en la aplicación de un

¹⁰³ Ibídem, p.15.

modelo que desmotive a quiénes deseaban llegar, sin dejar de lado los procesos de criminalización.

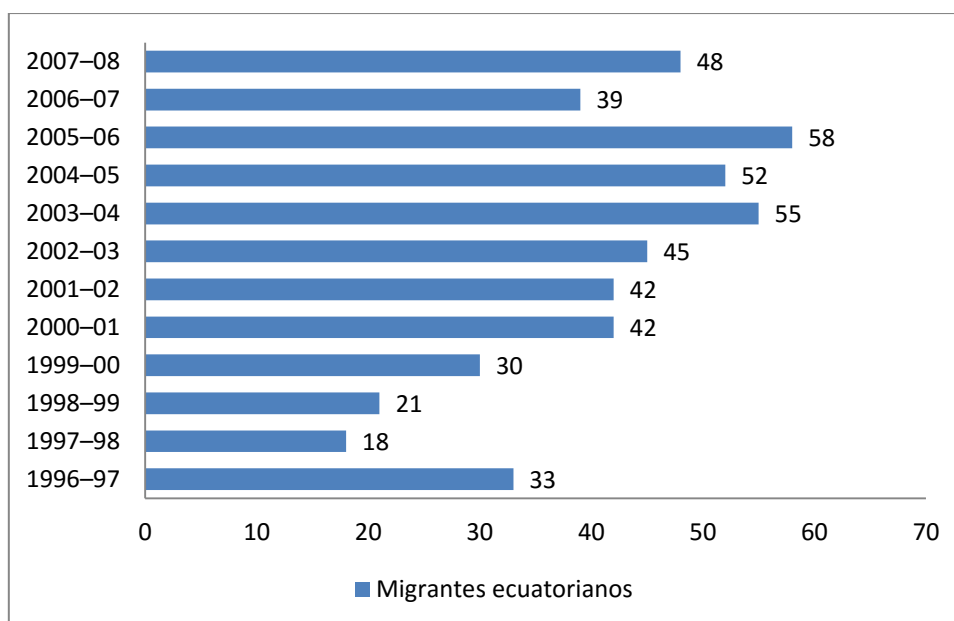
Del mismo modo, ante estos nuevos mecanismos planteados en la Unión Europea como las visa para el ingreso aparecen nuevos países de destino como Israel y Australia, al tiempo que la reunificación familiar es considerada como una nueva opción de la migración.¹⁰⁴

Según el Departamento de Inmigración y Protección de Fronteras de Australia, determina que entre 1996 y 1997 se registró la llegada de 33 personas, cifra que casi se duplica entre el 2003 al 2006, llegando en este último año a bordear los 60 puntos.¹⁰⁵ Como podemos observar son datos totalmente bajos a los flujos en otros países que se han anotado con anterioridad, pero se debe considerar un elemento que desmotiva el viaje hasta ese continente, este es la distancia, algo que tiene una vinculación directa con el costo de los pasajes, lo que también implica una limitación para quienes desean migrar.

¹⁰⁴ RAMIREZ GALLEGOS, F. Op. Cit, p.62.

¹⁰⁵ DEPARTMENT OF INMIGRATION AND BORDER PROTECTION, disponible en formato html: [http://www.border.gov.au/Search/Pages/Results.aspx?k=Migrant%20statistics%202000#Default=%7B%22k%22%3A%22Migrant%20statistics%202000%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22FileType%22%2C%22t%22%3A%5B%22equals\(%5C%22odc%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22ods%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22xls%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22xlsb%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22xlsm%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22xlsx%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22xltm%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22ltx%5C%22\)%22%2C%22equals\(%5C%22xlam%5C%22\)%22%5D%2C%22o%22%3A%22or%22%2C%22k%22%3Afalse%2C%22m%22%3Anull%7D%5D%7D](http://www.border.gov.au/Search/Pages/Results.aspx?k=Migrant%20statistics%202000#Default=%7B%22k%22%3A%22Migrant%20statistics%202000%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22FileType%22%2C%22t%22%3A%5B%22equals(%5C%22odc%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22ods%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22xls%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22xlsb%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22xlsm%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22xlsx%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22xltm%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22ltx%5C%22)%22%2C%22equals(%5C%22xlam%5C%22)%22%5D%2C%22o%22%3A%22or%22%2C%22k%22%3Afalse%2C%22m%22%3Anull%7D%5D%7D)

Gráfico 13: Migrantes ecuatorianos en Australia entre 1996 al 2008



Fuente: Department of Immigration and Border Protection
Elaboración: Autor

El cambio de normativa aplicable a los ecuatorianos y bolivianos, fue llevado a cabo el 1 de mayo de 1999, cuando entra en vigencia el Tratado de Ámsterdam, que implicaba la introducción de las políticas migratorias como parte de los textos constitutivos de la Unión Europea.

A raíz de ello, la Reunión del Consejo de Europa en Tampere, en octubre del mismo año, definió 4 líneas base de la política migratoria, dentro del marco de "libertad, seguridad y justicia" con respecto de los derechos humanos en razón de lo determinado por el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea que "se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros".

Las 4 líneas mencionadas fueron:

- Colaboración con los países de origen.
- Establecimiento de un sistema común en la Unión Europea de asilo.

- Trato justo a los nacionales de terceros países.
- Gestión de los flujos migratorios

Como se puede observar, las cuatro líneas de Tampere, serían aplicables a las personas en situación migratoria regular, es decir quiénes gozaban de documentación, en tanto que el gran vacío se presentaba para aquellas que se encontraban en situación irregular, pues de manera clara y con un intereses marcado estaban excluidas de una política integradora, nuevamente se los invisibiliza y se los pone en una situación de alta vulnerabilidad¹⁰⁶.

Con los acuerdos de 1999, la Unión Europea, realiza un abordaje de la migración y la protección marcada dentro de los estándares internacionales referentes al refugio, temas que quedaron plasmados con el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales.¹⁰⁷ El 10 de abril de 2002 fue presentado por la Comisión Europea y fue identificado el mismo año como el Plan Global de Lucha Contra la Inmigración Ilegal. A su vez, en este último instrumento, se detallan temas como: asilo, readmisión, retorno e inmigración, cooperación con países de origen, normas de tránsito y admisión, programas de retorno y cooperación operacional.¹⁰⁸

Dentro del documento se hace referencia al retorno como parte de una política migratoria integral, la que parece argumentar esta acción a pesar de las dificultades a las que se enfrentarían las personas en contexto de movilidad humana en sus países de origen o tránsito.

Del análisis propuesto por la Comisión Europea se desprenden dos categorías, la primera detalla la situación de las personas que contaban con estadía regular sobre todo aquellas que trabajaban y en muchos casos eran mano de obra calificada e incluye

¹⁰⁶ PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO, *La política migratoria de España y de la UE, a través de sus instrumentos legislativos*, FEPP: Quito, Diciembre 2004, p.3.

¹⁰⁷ Disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1382.pdf?view=1>

¹⁰⁸ FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *La migración internacional en cifras*. Quito: FLACSO, 2008, p. 157.

de la misma manera a las personas refugiadas, cambiando lo relativo a su retorno al país de origen, vinculando este hecho con las situaciones que les obligaron a huir y que las mismas hayan vuelto al cauce normal de respeto a los derechos humanos.

Las políticas propuestas para dar soluciones administrativas que permitieran el retorno de estas personas, fueron planteadas desde tres directrices de la Unión Europea, buscando que las tendencias migratorias sean favorables contando con los terceros países, de la siguiente manera:

1. revisando la legislación que limita la libre circulación de emigrantes en situación regular entre su país de residencia y su país de origen;
2. incentivando a los emigrantes a interesarse por los proyectos de desarrollo, por las iniciativas comerciales y de formación en su país de origen;
3. contribuyendo mediante una ayuda financiera o de otro tipo, incluidas inversiones de capital riesgo, para que los que retornen puedan instalarse en su país de origen.

En tanto a la segunda categoría, a la cual la Comisión se refiere textualmente como “las personas que no necesitan ninguna protección particular y que residen de forma ilegal en la Unión Europea”, concepto basado en la condición de haber incumplido las situaciones de estancia. A este colectivo, le hacen un llamado para que abandone la zona de manera voluntaria u obligada.

Como antecesores al Libro Verde, tenemos en el 2000, la solicitud realizada por la Comisión Europea, al Consejo y Parlamento Europeo, en que se le solicita que el manejo de la migración debe ser abordado desde el desarrollo demográfico y económico de la Unión Europea, algo que tiene concordancia con el comunicado realizado por la Comisión Europea en julio de 2001, en el que existe el intercambio de información entre los estados, sobre la implementación y coordinación de la política migratoria.¹⁰⁹

Esta mejor gestión de los flujos migratorios mediante la adopción de procesos comunes que debían ser aplicados a los inmigrantes económicos, a su vez se convirtió

¹⁰⁹ Ibídem, p. 156.

en un gran elemento disuasorio para los inmigrantes clandestinos, atacando de manera simultánea a las redes de trata de personas.

No se puede dejar de lado que esta “novedosa” solución contaba con la cooperación de los países de origen y tránsito en lo relativo al retorno y readmisión, sobre todo en temas tan importantes como la asistencia administrativa, considerando la falta de documentos de identidad para viajar así como el apoyo en los puertos aéreos o marítimos de ingreso.

Sobre las expulsiones, la Unión Europea en el documento citado con anterioridad, menciona que no solamente es aplicada a las personas en situación irregular, sino que también es aplicada a quiénes se convierten en un peligro para la seguridad pública o el orden público tras haber sido condenas por delitos graves. Las reglas de su aplicación se encuentran normadas en el Directiva 2001/40/CE que entró en vigencia en mayo del año 2001.

En tanto a las expulsiones se llega a justificar las detenciones con el argumento de salvaguardar la ejecución de la medida, algo que claramente va en contra del tratamiento administrativo de la temática migratoria, puesto que como se puede notar su visión es claramente penal.

Como parte de los datos del fenómeno migratorio analizados en el Libro Verde, en especial de lo referente a las expulsiones, se obtienen cifras durante el año de 1999 de alrededor de 324.206 personas mientras que la asciende a 367.552 durante el 2000.

De manera paralela y con la intervención de OIM se llevaron a cabo salidas voluntarias en su mayoría de Alemania, registrando en 1999 a 78.273 personas que se acogieron al programa mientras que en el 2000, casi diez mil personas más dejan la UE (87.628).

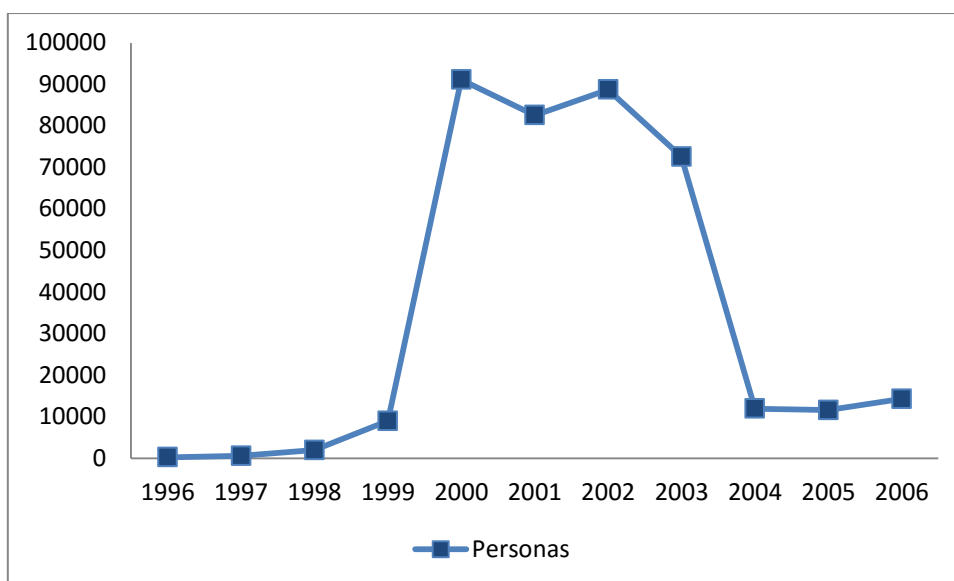
Con estos antecedentes, a partir de 2002 se da un desaceleramiento significativo de la migración ecuatoriana, sobre todo a Europa, puesto que como hemos visto se aplican políticas migratorias más rígidas, llegando a cifras superiores a las 11.000 personas que emigraron al país ibérico.

Tabla 16: Emigración ecuatoriana en España 1996-2006

Año	Número
1996	225
1997	579
1998	1.954
1999	8.973
2000	91.120
2001	82.571
2002	88.732
2003	72.581
2004	11.936
2005	11.588
2006	14.292

*Fuente: FLACSO
Elaboración: Autor*

Así lo muestra la Tabla 16, en la que se observa que mientras que el ingreso de personas ecuatorianas en 2001 marcó 82.571 ingresos, para el 2004 baja abruptamente a 11.936. También muestra un ligero incremento en el 2006, superando los 14.000 emigrantes, elemento que está vinculado con los procesos de reunificación familiar.

Gráfico 14: Emigración ecuatoriana en España 1996-2006

Fuente: FLACSO
Elaboración: Autor

En este contexto, es preciso considerar como parte del fenómeno migratorio una serie de elementos que deben ser analizados en conjunto, así tenemos: el control por parte de los Estados receptores, la ciudadanía o visa, la integración, la asimilación, la pertenencia, la identificación, la seguridad nacional y el transnacionalismo.¹¹⁰

A partir de junio de 2003, se establece la necesidad de visado para el ingreso a la zona Schengen de la Unión Europea, decisión que en el caso español, entra en vigencia a partir del 3 de agosto del mismo año. El retraso, tiene como justificación, el proceso interno para realizar la denuncia del “Canje de votos sobre la supresión de visados”, instrumento bilateral, que se encontraba vigente entre Ecuador y España desde 1963.¹¹¹

En paralelo, en septiembre del mismo año, la Comisión adopta el documento en que se consideran aspectos como la reunificación familiar, donde se permitía que las personas nacionales de Estados no comunitarios y que probasen que vivían de manera

¹¹⁰ Ibídem, p. 149.

¹¹¹ Ibídem, p. 155.

“legal”, se les reconocía dicho derecho mediante la Directiva No. 2003/86¹¹². De la siguiente manera:

Artículo 4: “Los Estados miembros podrán, por vía legislativa o reglamentaria, autorizar la entrada y la residencia, de conformidad con la presente Directiva y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el capítulo IV, de los siguientes miembros de la familia: a) los ascendientes en línea directa y en primer grado del reagrupante o de su cónyuge, cuando estén a su cargo y carezcan del apoyo familiar adecuado en el país de origen; b) los hijos mayores solteros del reagrupante o de su cónyuge, cuando no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud”.

En tanto a los derechos a los que podían accederlos familiares del reagrupante, se menciona en su artículo 14: el derecho a la educación, un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia y el acceso a orientación, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales.

Mientras que el 25 noviembre del mismo año, mediante la Directiva 2003/109/CE¹¹³, se aprobó el Estatuto de los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración al acceso de un permiso.

Para la obtención de este permiso de residencia permanente se debían cumplir con algunos requisitos principales, entre los que encontramos la residencia legal y la justificación de recursos para subsistencia.

En específico sobre la residencia, esta debía ser legal de cinco años de manera ininterrumpida y que sus ausencias del territorio de la UE no sean superiores a seis meses consecutivos, ni que tampoco sean más de 10 años durante el periodo de residencia.

¹¹² Directiva No. 2003/86, disponible en formato html <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:ES:PDF>

¹¹³ Directiva No. 2003/109/CE, disponible en formato html: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003L0109>

A su vez, la persona interesada debía probar que contaba para sí y su familia con los recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades sin que necesite asistencia social de la UE, así como un seguro de enfermedad.

En tanto a los requisitos suplementarios, nos encontramos con la posibilidad de exigir el conocimiento suficiente de la lengua nacional del país de la UE.

Una vez que la persona accedía al permiso de residencia de larga duración se le autorizaba el goce a las siguientes prestaciones en las mismas condiciones que un nacional de la UE como empleo, educación, formación profesional, seguridad y asistencia social, libre acceso a los países miembros de la Unión Europea entre otros.

Otro de los elementos reseñables de este proceso, es la decisión de la UE de entregar la cantidad de 250 millones de euros a terceros países, en el periodo comprendido entre 2004 y 2008, de los cuales más de 40 millones serían destinados durante el año 2006.

Esta decisión, tomada por la Comisión Europea en julio de 2003, se configura como ayuda financiera y técnica implementada dentro del Programa AENEAS, la cual se lleva a cabo desde el 10 de marzo de 2004. Como parte de esta política de “apoyo” a terceros países para que frenen los flujos de salida de migración ilegal, al igual que el asilo.

Este Programa temático de cooperación de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, fue concebido bajo los siguientes lineamientos:

- Apoyo a la elaboración de una legislación relativa a la inmigración legal, así como la aplicación de estándares internacionales.
- Mecanismos de lucha contra las migraciones ilegales.

- Readmisión y la reintegración de personas que vuelvan a entrar a su país de origen.

El Programa sería aplicado a cinco zonas geográficas; 1. África Sub-Sahariana y Sur-Mediterráneo; 2: Medio Este y Turquía ; 3: Nuevos Estados Independientes y Balcanes; 4: Asia; y 5: América Latina.

En noviembre del mismo año, el Consejo Europeo ejecutó el Programa de La Haya que tenía como objetivo desarrollar la integración de los aspectos de seguridad, migración y asilo en relación a los terceros países.¹¹⁴

La relación entre la EU y los países del norte de África (Marruecos, Libia y Argelia) llegó a tal nivel que por ejemplo en agosto de 2010, Muamar Muhamad Abuminyar (Gadafi), Dictador Libio que hasta ese entonces no era considerado un violador de derechos humanos y era cercano a los líderes de Francia, España e Italia, manifestó que les costaría 50 millones de euros para evitar la “Europa negra”, con mayores controles, lo cual es grave considerando que su país no era firmante de la Convención de Ginebra de 1951 sobre asilo y que hoy en día como podemos ver existe una crisis humanitaria la misma que no ha sido enfrentada de manera integral y peor basada en derechos humanos.

2.4 Luchas Sociales, una lectura desde los marcos normativos

Estas luchas sociales cuentan con ese rostro humano que el poeta mexicano Enrique Cisneros, expresa el dolor, el abandono de la patria, la soledad y la familia, en el texto titulado “El Bracero” en el que intenta exponer las circunstancias a las que se enfrentan los migrantes.

No me mires con ojos desconfiados
Hombre gringo, no soy una alimaña;
Soy un hombre que el hambre ha impulsado

¹¹⁴ SOTILLO, J. *Un lugar en el mundo*. Madrid: Editorial Catarata, 2006, p.226.

A venir a implorar a tierra extraña
Un mendrugo de pan para mis hijos,
A cambio del sudor de mis espaldas.

Es por ellos que sufro en silencio,
Es por ellos que sufro la infamia
De la ofensa que enciende mi orgullo
Y el fuetazo de altiva mirada.

Cuando escucho la burla infamante,
El desprecio que se hace a mi raza,
El dicterio que enciende mis venas,
O el puñal de acerada palabra,
Pienso al acto que ya no debiera
Soportar impasible esta infamia,
Cuando tengo dos puños y en el cinto
Escondida una daga.

Pero el dólar me vence y prosigo
Con la vista en el surco clavada,
Y en mi boca mordiendo respuestas
Que me pierden, si un día se me escapan.

La miseria ¡Maldita miseria!,
A qué estado tan vil nos arrastran
Los que sólo pensando en sí mismos
Condenaron a miles de parias,
A llevarle tan sólo a sus hijos
Un menú de tortillas y lágrimas.

Pero el día ha de llegar en que todos
Sin distingos de credos ni castas,
Escuchando tan sólo en la sangre
El llamado y la voz de la patria.

En fraterno conjunto ofendemos
Nuestro esfuerzo fecundo en sus aras
Para hacer este México ¡grande!
El país que yo sueño en mis ansias.

El país que no vea con tristeza
Que sus hijos por hambre se marchan
Al país donde somos tan sólo,
Mercancía morena en subasta.
Al país donde sólo nos quieren
Como bestias de carga...

Es en base de ser humano, que se vuelve imprescindible entender las migraciones no como un fenómeno ajeno, o quizás como una problemática aislada, puesto que sería negar su naturaleza como un fenómeno mundial que según la OIM¹¹⁵, representaba las siguientes cifras:

- 232 millones de migrantes en el mundo.
- 27,5 millones de personas desplazadas.
- 15,4 millones de personas refugiadas.
- 1 de cada 33 personas es migrante.
- Las personas en dinámica de movilidad humana constituirían el quinto país más poblado del mundo.
- El 49% de las personas migrantes son mujeres.
- La cantidad enviada en remesas por parte de las personas migrantes bordeó los 440.000 millones de dólares.

Estas cifras pueden ser sintomáticas de lo que señala Guiseppe Cocco¹¹⁶ sobre las personas en dinámica de movilidad humana y cómo estas se encuentran en una doble dimensión: la primera de carácter negativa, proviene de lo que lo empuja, de las motivaciones que generan el desplazamiento; la otra, la parte positiva, es la relativa al elemento subjetivo de la movilidad humana, algo que fue determinado como su efecto revolucionario, puesto que cuentan con la posibilidad de elegir.

Del mismo modo, como señala Mezzandra, “la persona migrante es un sujeto revolucionario, quien frente a las condiciones de opresión, opta por la búsqueda de la libertad y esto le obliga o le hace plantearse nuevas salidas.”¹¹⁷

¹¹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Cifras*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es>.

¹¹⁶ Afirmación realizada en la clase de Políticas alternativas de comunicación, impartida dentro del Máster de Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 26 de abril de 2011.

¹¹⁷ MEZZANDRA, Sandro. *Derecho de fuga Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños, 2005, p. 16.

A esto lo nombra como la categoría de fuga, que se concibe desde lo subjetivo puesto que a pesar de que se intenta dismantelar de estos proceso aspectos naturales y se los cataloga en un intento de simplificación como “aluvión” o “catarata”, cuando de manera palpable existen aspectos objetivos tanto demográficos y/o económicos.¹¹⁸

Aragonés menciona un par de modelos que son importantes al momento del estudio de los flujos migratorios, sobre todo cuando nos centramos en el aspecto laboral.¹¹⁹ El primero de ellos, ha sido desarrollado sobre los hechos de “expulsión/atracción” conocido como modelo neoclásico, basado en las diferencias salariales entre los países receptores y los expulsores.¹²⁰

El otro modelo al que hace referencia la autora, se basa en aspectos individuales, sosteniendo que el migrante sale de su país hacia regiones donde pueda hacer efectivos sus deseos así como el beneficio para su familia.¹²¹

A su vez, la burguesía aprovecha el fenómeno migratorio para incidir en la competitividad de los trabajadores, lo que desemboca en el resquebrajamiento de la clase obrera, aumentando así, las posibilidades de explotación basada en la indefensión. Claro está, que este aprovechamiento bajo un análisis superficial, lleva a la sociedad a mantener el concepto que los inmigrantes usurpan las plazas de trabajo, conllevando a que esos extranjeros sean víctimas de la xenofobia.¹²²

Estos flujos ponen en contraposición a dos regiones,¹²³ la primera de las en la que existe una gran cantidad de mano de obra que no puede ser absorbida por el

¹¹⁸ *Ibídem*, p. 45.

¹¹⁹ Es importante considerar al aspecto laboral como un eje transversal de las personas en contexto de la movilidad humana, pues que sin importar el estatus migratorio, sea este de refugio, profesional u obrero, existe una conexión directa entre el acceso a bienes y servicios mediante la certeza que brinda un empleo remunerado.

¹²⁰ ARAGONÉS CASTANER, A. *Migración internacional de trabajadores. Una perspectiva histórica*, México:Plaza Valdés, 2004, p. 16.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Ibídem*, p. 19.

¹²³ *Ibídem*, p. 20.

mercado, con este factor se definen los cuatro elementos de la expulsión, que son los siguientes:

1. Elevadas tasa de desempleo.
2. Falta de oportunidades productivas lo que conlleva a altas cifras de subempleo.
3. Salarios bajos los mismos que no cubren las necesidades del obrero y peor de su familia.
4. Un elevado crecimiento poblacional por encima del PIB.

Frente a esos factores, existe como antítesis la región que cuenta con los elementos de atracción:

1. Necesidad de las empresas de contratar mano de obra barata, en este caso inmigrantes con el fin de mantener el incremento de sus ganancias.
2. Baja tasa de crecimiento poblacional por lo que no se cuenta con mano de obra.
3. Reversión de la reducción del pleno empleo para que las ganancias no se vean afectadas.

En síntesis, la migración de trabajadores como uno de los componentes de los flujos se lleva a cabo en un contexto en el que cada vez son más profundas las diferencias de riqueza entre los países del centro y los de la periferia, elemento que se ha convertido en un detonante, puesto que estos últimos no pueden garantizar una serie de derechos a sus ciudadanos en condiciones dignas¹²⁴ algo que empuja a sus connacionales a abandonar las tierras y caer en un espacio de poca o nula regulación internacional de trabajo que les permita tener mejores condiciones en razón de su vulnerabilidad.¹²⁵

¹²⁴ Algo que está en discusión considerando la crisis de países como Estados Unidos o de la Unión Europea en los que se han recortado los derechos sociales

¹²⁵ ARAGONÉS CASTANER Ana, Op. Cit, p. 21.

He aquí un punto de inflexión donde se argumenta la difícil relación del extranjero con el trabajo y sus implicaciones sociales, “en el transcurso de los siglos XIX y XX, la individualización del contrato de trabajo permitió a la persona disfrutar de los más amplios derechos de ciudadanía.”¹²⁶

Es así, que las relaciones de trabajo en una situación bajo dependencia (asalariado) implica el goce de mayores libertades como ciudadano que en la empresa, sin embargo la situación de los trabajadores inmigrantes es al revés puesto que cuentan con mayores libertades en lo privado que en relación a las cívicas y políticas propias de la sociedad.¹²⁷

Afirmación que fue desarrollada por Moulier de la siguiente manera:

Mercado de trabajo estándar	Mercado de trabajo de la inmigración
<ul style="list-style-type: none"> • Contratación individual • Homogeneidad del espacio de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación anónima • Externalización y duplicación inicial y ampliamente mantenida de los parámetros de referencia (salario directo, paro, ahorro)
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de acceso • Inexistencia de precio de acceso • Inexistencia de precio de salida 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso limitado y regulado • Coste de acceso específico, distinto del de la migración interna • Irregularidad de la estancia
Contrato indefinido	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de un límite mínimo que impide al empleado abandonar su puesto de trabajo 2. Limitación del horizonte del contrato mediante la limitación del permiso de residencia (<i>Birds of passage</i> o <<golondrinas>>)
Trabajo continuo y socialización del salario	Discontinuidad, no acumulación de las ventajas del salario indirecto (en parte o en su totalidad)

¹²⁶ MOULIER BOTANG Y. *De la esclavitud al trabajo asalariado. Economía histórica del trabajo asalariado embridado*, Madrid: Akal, 2006, p. 110,

¹²⁷ *Ibidem*, p. 142.

Libertad civil y política	Libertad civil y política restringida
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad económica de venderse a quien más ofrezca • Igualdad formal de quienes ofrecen su trabajo con la misma curva de oferta 	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad restringida • Discriminación (civil, social, política) • Desigualdad formal de quienes ofrecen su trabajo con la misma curva de oferta individual, debido a las desigualdades duraciones de los permisos de residencia y de trabajo • Discriminación económica de hecho en la división del trabajo (sectores menos cualificados, trabajos penosos)

Fuente: Yann Moulier

Elaboración: Yann Moulier

Durante la historia, hombre, mujeres, niños, niñas, ancianos fugaron de las guerras, de las consecuencias de los mismos gobiernos dictatoriales, algo que reforzó la ejecución de políticas y el crecimiento del neoliberalismo, donde existen centros de acumulación del capital, flexibilidad laboral (precariedad), lo que se ha convertido en una nueva especie de esclavismo, donde el no estar de acuerdo, es la puerta hacia la clandestinidad.¹²⁸

Es así que no se puede entender a la migración de manera separada a la circulación del trabajo y peor sobre los mecanismos del capitalismo, en el que existen formas libres, semi libres y esclavas vinculadas al salario.

Se puede asegurar que los flujos migratorios dan a conocer el doble discurso en tanto al modo de producción y aquella falacia del trabajo libre, el cual se encuentra determinado por el contrato y el salario, algo que no ha sido reflejado en la normativa laboral, en la que se ha buscado de manera sistemática proteger al empresario en desmedro de la clase obrera.

¹²⁸ MEZZANDRA S. Op. Cit. P. 87.

El derecho de fuga como ha sido catalogado por Mezzandra haciendo referencia a la migración, se desarrolla en un contexto totalmente nuevo, puesto que para el siglo XXI los derechos humanos se han convertido en un reto, el cual se contempla la base mínima de los facultades aplicadas a las personas y como esto es parte de la humanidad desde la concepción abstracta.

Al nuevo contexto al que hacemos referencia es:

El deterioro del medio ambiente, las injusticias propiciadas por un comercio y por un consumo indiscriminado y desigual, la continuidad de una cultura de violencia y guerras, la realidad de las relaciones trans-culturales y de las deficiencias en materias de salud y de convivencia individual y social, nos obligan a pensar y, por consiguiente, a enseñar los derechos desde una perspectiva *nueva, integradora, crítica y contextualizada en prácticas sociales emancipadoras*.¹²⁹

Partiendo de estas ideas, podemos establecer que las luchas de las personas en movilidad humana deberían ser entendidas desde varios aspectos, sin permitir caer en generalizaciones como ideas fuerza alrededor de la “invasión” de extranjeros o el análisis de la dinámica divergente y ajena entre los países de expulsión y destino. Es así que:

(...) los inmigrantes no están solos. En esta coyuntura sociopolítica participan también agentes sociales diversos que juegan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de los sin papeles. Se trata aquí pues de analizar el complejo entramado desde el cual se formula la movilización, y a partir del cual también se crean las condiciones para que el Estado se vea obligado a afrontar el problema y a dar una solución.¹³⁰

Existe una necesidad de repensar los derechos humanos desde la visión de los procesos, es decir que no son cosas estáticas, de la misma manera implica que las personas los ponen en práctica como mecanismos para acceder a bienes para el

¹²⁹ HERRERA FLORES, Joaquín. *La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica*. P. 3, disponible en formato html: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/338.pdf>.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 2.

¹³⁰ JUAREZ NAVAS, Liliana. MARCIA PAREJA, Raquel; MORENO GARCIA, Ángela. *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía*. Madrid: Traficantes de sueños, 2007, p. 200.

desarrollo de sus vidas, así cambia la lógica y se plantea la exigibilidad sobre la expresión, vivienda, salud, trabajo entre otros.¹³¹

Obviamente el acceso a estos bienes exigibles para vivir se encuentran marcados por condiciones que permiten que sea más fácil o difícil conseguirlos, esta distinción se da en base de cuestiones: social, sexual, etnia y territorial¹³², esto último totalmente aplicable a la condición migratoria.

Además, la situación actual nos ha indicado que los derechos humanos, se encuentran en un segundo plano, cuando es el mercado quién establece las “prioridades”, y que no basta con su simplificación, que implique una mera enunciación positivista de los mismos, algo que Herrera Flores, lo define de la siguiente manera:

(...) es el mercado auto-regulado el que controla la aplicación y la misma formulación de los derechos, pues la efectividad de los mismos ya no se considera un deber público con respecto a la sociedad, sino que se considera como un alto coste económico que hay que reducir a toda costa para aumentar la eficiencia de los procesos de acumulación. ¿Cómo dar por definitivamente definidos los derechos, cuando el contexto social, político y económico ha dado un vuelco tan espectacular? No es un insulto a la inteligencia y a la sensibilidad humanas seguir pensando que los derechos ya están suficientemente garantizados por aparecer en las declaraciones internacionales y los textos constitucionales, cuando esa revolución neoliberal ha cambiado el mundo sin tocar ni una coma lo contenido en tales normas.¹³³

Frente a ello, la Teoría Crítica de Derechos Humanos, descrita por el mismo autor, señala cuatro condiciones que invitan a mirar mucho más allá de las normas¹³⁴:

- Se debe asegurar que se dé una visión realista del mundo en el que vivimos, ya que el contexto nos permitirá tener herramientas adecuadas que aportan a los derechos humanos.

¹³¹ HERRERA FLORES, J. *La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica*. P.3, disponible en formato html: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/338.pdf>

¹³² *Ibíd.*, p. 6.

¹³³ HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del Humanismo Abstracto*. Madrid: Catarata, 2005.p. 34.

¹³⁴ HERRERA FLORES, J. *La reinención de los Derechos Humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2008. p. 55.

- El rol de concienciación que se convierta en una herramienta de disputa con dos objetivos, el primero luchar contra el adversario y segundo reforzar los propios objetivos y fines.
- El pensamiento crítico es construido por los colectivos sociales y además es un pensamiento dedicado para los mismos, sin olvidar que la lucha social, tiene como objetivo la dignidad.
- El pensamiento crítico parte de las ideas construidas por el medio, contando que no podemos olvidar el sistema opresor dominante.

2.4.1 Dignidad, libertad y ciudadanía, elementos transversales de la movilidad humana

Entre la nueva dinámica del mundo globalizado, tres grandes elementos como son: la dignidad, libertad y ciudadanía, cambiarán o realmente responderán a las nuevas condiciones, las cuales tienen a más de doscientas millones de personas que se mueven de un lugar a otro, bajo distintas circunstancias y argumentos. Lo que ha iniciado una nueva lucha por la necesidad real, de que sea reconocida la libertad de tránsito superando la categoría impuesta por el mercado, que contempla que la libertad es para el capital y los bienes.

A su vez, determinar nuevos alcances de la ciudadanía, que implican mucho más que el derecho de elegir y ser elegido, sino de un papel más activo, sin importar el lugar donde se encuentren las personas. Y como eje transversal, la dignidad como producto de las luchas sociales de quienes cuentan o no con estatus migratorio, que siguen manteniendo su voz y acción en movimiento.

La dignidad humana: una perspectiva material

Los derechos humanos son el reto del Siglo XXI, que parte de un ámbito teórico, sin olvidar lo práctico. Así lo describe Herrera Flores, en razón del nuevo contexto

social, económico, político y cultural, que se modifica a consecuencia de la caída del Muro de Berlín, con reglas delimitadas por el mercado,¹³⁵ es decir la crisis del Estado-nación, dando paso a los procesos de creación de Estados-corporación, donde las transnacionales imponen la agenda mundial, en razón de los intereses privados sobre el bien común.

Los derechos son entendidos, entonces, cuando se supera la idea de una situación estática. Situación que dentro de la teoría clásica, se asumía como algo predeterminado; cuando, sin embargo, entendemos ahora que su estatus es provisional, y que a lo largo de la historia se han articulado en base de varios de los procesos sociales.¹³⁶

Dichas luchas sociales tienen como base tanto la necesidad de acceder a bienes exigibles para vivir y los mecanismos que permitan alcanzarlos.¹³⁷ Los derechos humanos, reestructurados o reinventados son el resultado de las luchas colectivas, que tienden a la construcción de espacios sociales, económicos, políticos y jurídicos, que permiten el empoderamiento de todas las personas, para poder alcanzar de manera activa una vida digna para ser desarrollada.¹³⁸

Estas luchas por el acceso a bienes, para que sean consideradas como dignas deben cumplir con dos condicionantes, estas son la justicia e igualdad para todas las personas que son parte de la humanidad. Solo de esta manera estaríamos determinando su fin material.¹³⁹

Con este antecedente, en este punto es fundamental determinar los siguientes hitos para la comprensión de las diferencias bajo las cuales las luchas sociales buscan conseguir la dignidad humana:

¹³⁵ Ibídem, p. 19.

¹³⁶ Ibídem, pp. 22-23.

¹³⁷ Ibídem, p.25.

¹³⁸ Ibídem, p. 104.

¹³⁹ HERRERA FLORES, J. *La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica*. p. 7, disponible en formato html: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/338.pdf>

1- Debemos comenzar reconociendo que nacemos y vivimos necesitando la satisfacción de conjuntos culturalmente determinados de bienes materiales e inmateriales. Según el entorno de relaciones en el que vivamos, así serán los bienes a los que intentaremos acceder. Pero, lo primero no son los derechos, sino *los bienes*.

2- En un segundo momento, hay que poner sobre el tapete que tenemos que satisfacer nuestras necesidades *inmersos* en sistemas de valores y procesos que imponen un acceso restringido, desigual y jerarquizado a los bienes. Lo cual se materializa a lo largo de la historia a través de los marcos hegemónicos de división social, sexual, étnica y territorial del hacer humano.

3- La historia de los grupos marginados y oprimidos por esos procesos de división del hacer humano, es la historia del esfuerzo por llevar adelante prácticas y dinámicas sociales de lucha contra los mismos. De ahí, que a nosotros nos corresponda poner las frases de los derechos, pero admitiendo que la verdad de los mismos radica en estas luchas raramente recompensadas con el éxito.

4- El objetivo fundamental de dichas luchas no es otro que el de poder *vivir con dignidad*. Lo que en términos materiales significa generalizar procesos igualitarios de acceso a los bienes materiales e inmateriales que conforman el valor de la “dignidad humana”

5- Y, al final —si tenemos el poder político y legislativo necesario— establecer sistemas de garantías (económicas, políticas, sociales y, sobre todo, jurídicas) que comprometan a las instituciones nacionales e internacionales al cumplimiento de lo conseguido por esas luchas por la dignidad de todas y de todos.¹⁴⁰

Es más, los derechos humanos deben ser entendidos desde su integralidad, dejando de lado las clases o generaciones, a las que se las cambia por “una sola clase de derechos para todos y todas: los derechos humanos”.¹⁴¹

Los derechos humanos deben ser comprendidos de la mano de lo político, pues las luchas sociales se dan en un ámbito público¹⁴². En razón de aquel lugar y tiempo, en el que se dan los acontecimientos que han marcado las reivindicaciones sociales, se debe considerar que debemos: colocar los derechos humanos en el espacio donde nos movemos (acción), pluralidad (corporalidad) y en el tiempo (historia)...nunca deberemos entender los derechos humanos... de un modo aislado, sino siempre en relación con el resto de objetos y fenómenos que se dan en una determinada sociedad.¹⁴³

¹⁴⁰ Ibídem, p. 8-9.

¹⁴¹ HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención de los Derechos Humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2008. p.62.

¹⁴² Ibídem, p.67.

¹⁴³ Ibídem, p.80

La dignidad humana, entendida desde la vida, libertad e igualdad, es decir los derechos humanos, implican la lucha frente al contexto de desigualdades cíclicas y sistemáticas, donde la libertad desde el sentido político se vincula al desarrollo cultural, es decir, implica la libertad de los demás, por lo que es fundamental partir desde la corresponsabilidad de creación de espacios de relación con los otros como iguales.¹⁴⁴

A su vez, la dignidad, como un determinante de los contenidos de cualquier forma de vida, que lucha constantemente por lo que desea y necesita¹⁴⁵. Implica la superación del ideal de aquel principio y se convierte en una herramienta de los colectivos, en razón de:

Garantizar a todos la posibilidad de luchar, plural y diferenciadamente, por la dignidad humana”, contemplando que todo ser humano debería tener el acceso igualitario a los bienes necesarios o exigibles para vivir dignamente.¹⁴⁶

Dentro de lo propuesto por Herrera Flores, la dignidad es un elemento transversal en su esquema titulado “diamante ético”, dentro de la semántica de los derechos humanos, en un cruce entre el eje conceptual (teorías, posición, espacio, valores, narración e instituciones) y material (fuerzas productivas, disposición, desarrollo, prácticas sociales, historicidad y relaciones sociales).¹⁴⁷

Ahora bien, cuando hablamos de los flujos migratorios como un fenómeno intercultural, significa que se deben contemplar tres reconocimientos¹⁴⁸:

1. El mundo está caracterizado por desequilibrios profundos y el rechazo del proceso reduccionista a meros procesos administrativos del otorgamiento de papeles (visas), bajo las condiciones de nuevas prácticas de fortalecimiento indirecto al tráfico ilegal de personas, las cuales en razón de su contexto, se ven obligadas a realizar cualquier tipo de acción, así sea esta contraria a su

¹⁴⁴ Ibídem, p. 103.

¹⁴⁵ Ibídem p. 105.

¹⁴⁶ Ibídem, p.108.

¹⁴⁷ Ibídem, p.110.

¹⁴⁸ Ibídem, p. 153-155.

vida, libertad o integridad, como motivación para obtener un cambio que le permita acceder a una vida digna.

2. No permitir que la dinámica de las migraciones, se presente como un problema policial y de control de fronteras, cuando efectivamente, tal visión lo que acciona, es la posibilidad de mantener las desigualdades del mundo, donde no solo existe una distancia sino que se incrementa la realidad entre el centro y la periferia.
3. No podemos entender a la migración como causante de los problemas sociales, a los que se enfrentan los Estados, es decir el creer que la inseguridad es producto de la llegada de extranjeros o que el colapso del sistema educativo o de salud, es una consecuencia, son elementos que a pesar de ser “debatidos” constantemente en los medios de comunicación, no deben ser utilizados como argumento válido frente a la incapacidad de acción del aparataje estatal.

Al hablar de la igualdad material, se vincula al sistema jurídico con el contexto de la persona, de tal manera que: “La igualdad jurídica implica que hay que proteger las diferencias personales y excluir las diferencias sociales”.¹⁴⁹

Si ponemos esto en relación al caso ecuatoriano, encontramos cómo estos mismos principios están enunciados en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución del Ecuador, que dice:

Artículo. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar

¹⁴⁹ AVILA SANTAMARIA, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.49.

o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Kofi Annan, en su informe como Secretario General de Naciones Unidas durante el 2000, dentro del Quincuagésimo Cuarto Período de Sesiones, amplía la faceta de los países con una lógica de corresponsabilidad (doble función) algo que es necesario en los contextos migratorios:

Del mismo modo, los Estados deben cobrar más conciencia de su doble función en nuestro mundo globalizado. Los Estados no sólo tienen responsabilidades con su propia sociedad, sino que, colectivamente, son también los guardianes de nuestra vida común en este planeta, una vida que comparten los ciudadanos de todos los países. Pese a la confusión institucional que frecuentemente supone la mundialización, no existe ninguna otra entidad que pueda competir con el Estado o pueda reemplazarlo. Por consiguiente, la gestión de la mundialización requiere, antes que nada, que los Estados se comporten de una manera compatible con su doble función.¹⁵⁰

La Libertad

Entre los aspectos importantes para todos los seres humanos, como la justicia, dignidad y los propios derechos humanos, estos no nacen de esencias inmutables, pues se dan a partir de los espacio de lucha, donde se logra descifrar el contexto de las relaciones entre el individuo, en circunstancias de origen y sentido.¹⁵¹

El derecho de fuga viene a cumplir dos funciones¹⁵² basadas en las características de las personas en contexto de movilidad humana, la primera busca contrariar la generalización a partir de estereotipos vinculados al típico exponente de una etnia, cultura y comunidad contraponiendo a esta situación los aspectos

¹⁵⁰ ANNAN, Kofi. *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*. P. 8, disponible en formato html: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/2000>

¹⁵¹ HERRERA FLORES Joaquín. *Derechos Humanos y Orden Global: tres desafíos teórico-políticos*. P. 511, disponible en formato html: <http://sintrai.cl/files/ddhh%20en%20globalizacion.pdf>

¹⁵² MEZZANDRA, S. Op. Cit, p.45

individuales de las personas que migraron y en consecuencia son los protagonistas de este colectivo.

Esta singularidad permite observar el segundo factor, el que hace alusión a las características intrínsecas de la persona inmigrante y su interrelación en el ejercicio de la libertad versus las grandes limitaciones al movimiento, momento en que claramente se enfrenta al poder económico y las facilidades para las transferencias de un lugar a otro del capital, fracturando uno de los pilares de la “civilización occidental moderna (libertad de tránsito y movimiento).”¹⁵³

Añadiendo a la concepción del fenómeno migratorio una característica propia de la condición proletaria de masas y esta la libertad, la que conlleva a la fragmentación de las relaciones sociales desde el punto de vista tradicional.¹⁵⁴

La propia concepción de las luchas sociales, que tienen como elemento importante la dignidad humana, no puede dejarnos de aportar la real dimensión de la libertad, lo que a primera instancia nos invita a eliminar la interpretación del sujeto inmóvil o pasivo.¹⁵⁵

Abordar la libertad implica ineludiblemente hacerlo desde el espectro político, que obviamente es la construcción de espacios sociales, en los que el individuo y el grupo social en sus diversidades, lleven a cabo las luchas por su dignidad, que es producto de la construcción de una situación caracterizada por elementos tan determinados como el tiempo y el espacio.¹⁵⁶

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Ibídem, p. 64

¹⁵⁵ HERRERA FLORES Joaquín. *Derechos Humanos y Orden Global: tres desafíos teórico-políticos*, p.15.

¹⁵⁶ Ibídem, p.22.

Amartya Sen contempla que la libertad debe ser entendida desde la perspectiva de desarrollo como un crecimiento individual, que se proyecta en un incremento de los espacios de libertad, en disfrute de los miembros de la sociedad.¹⁵⁷

La libertad dentro del proceso de reivindicación, es el eje fundamental en el proceso de desarrollo por las siguientes razones:¹⁵⁸

1. Se determina por los términos de la libertad que han mejorado las situaciones de las personas; y
2. El desarrollo es totalmente dependiente de la libertad de las personas.

Es importante, describir desde la perspectiva instrumental a los cinco tipos de libertad: políticas, facilidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia y; seguridad y protección.¹⁵⁹

En el proceso de la libertad, dentro un contexto social de espacios de discusión y lucha, se involucran tanto acciones como las decisiones, sin separarlas, pues queda claro, que las oportunidades reales que tienen las personas implican que se debe contemplar sus circunstancias personales y sociales. Lo cual va de la mano de las capacidades que tienen las mismas, de conexión con la vida y el valor que le dan a la misma.¹⁶⁰

La perspectiva fundamental de la libertad tiene relación cercana con la calidad de vida, superando la perspectiva reduccionista de ingresos vinculados con riqueza, sino en relación al aspecto sustantivo.¹⁶¹ A su vez, incluye la capacidad elemental por la eliminación del hambre, desnutrición, mortalidad prematura, analfabetismo, mientras

¹⁵⁷ SEN Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A . Knopf, 2000, p.3.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 7.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.10.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 17.

¹⁶¹ *Ibidem*, p.22-25.

que el ámbito constitutivo, es la expansión en virtud del desarrollo de las libertades básicas.

Ello, a su vez, sin dejar de lado que el ámbito constitutivo tiene relación de suma importancia con el mejoramiento de la vida humana, con la primacía de la libertad, tanto en lo individual y su dinámica en torno a los logros y fracasos sociales.¹⁶²

Es así que la autonomía de las migraciones se da bajo el nexo constituyente entre el movimiento social de los migrantes y la explotación del trabajo. Un contexto que se desarrolla a partir de las luchas que buscan hombres y mujeres en espacios sociales donde dejan el papel de víctimas y son sujetos de resistencia y prácticas conflictivas e innovadoras.¹⁶³

La hipótesis de Marshall, quién postulaba que “la existencia de una igualdad humana básica asociada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad..., que no entra en contradicción con las desigualdades que distinguen los niveles económicos de la sociedad.”¹⁶⁴

En esta misma línea, Herrera Flores, sostiene que la igualdad se convierte en una condición de la libertad, en razón de que a falta de la existencia de las condiciones sociales, económicas y culturales no se puede hablar efectivamente del goce de derechos, pues las circunstancias serían muy adversas ante la práctica efectiva de los mismos.¹⁶⁵

¹⁶² Ibídem, p.289.

¹⁶³ MEZZANDRA, S. Op. Cit, p. 146-147

¹⁶⁴ MARSHALL T. H y BOTTOMORE, Tom. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p.20-21.

¹⁶⁵ HERRERA FLORES, J. *La Construcción de las Garantías. Hacia una Concepción Antipatriarcal de la Libertad y la igualdad*. Revista do Departamento de Direíto do Trabalho e da Seguridade Social, 2007, p. 30.

La ciudadanía

Éste término ha sufrido transformaciones en razón de la intervención del Estado en los ámbitos económicos, sociales y culturales, en los que antes no se interesaba, algo que toma importancia con un mayor porcentaje de participación de la sociedad en los espacios públicos.¹⁶⁶

En la Antigüedad, por ejemplo, en el caso de Grecia, en la ciudad-estado eran los griegos ateneos los que gozaban de la ciudadanía, algo que les era esquivo a ilotas o esclavos. Será en el Imperio Romano, donde se los llamaba CIVITAS en relación a la expansión hegemónica en el territorio.¹⁶⁷

El desarrollo de la ciudadanía para finales del Siglo XIX contaba de tres elementos: civil, político y social.¹⁶⁸ Al hablar de lo civil, se trataba de los derechos importantes para ejercer la libertad individual, entre ellos la personal, expresión, pensamiento, culto, propiedad y de justicia, en tanto a este último se refería al derecho a defenderse en igualdad de condiciones que las personas de una sociedad determinada con los principios del debido proceso.

En tanto al elemento político se lo limitaba al participar como elector o ser elegido, mientras que en el aspecto social, iba desde el derecho a la seguridad anclado al bienestar económico que permita vivir a plenitud dentro de los estándares establecidos por la sociedad.

Para el Siglo XX, Mashall había evaluado a la ciudadanía desde un aspecto muy particular, centrado en Inglaterra, por lo que Bottomore considera que hay elementos como las emigraciones masivas de la posguerra de Europa hacia Estados Unidos, que implican concebirla desde dos aspectos, la primera es la formal ligada a la pertenencia a un Estado-nación, mientras que la sustantiva hace referencia al conjunto de derechos

¹⁶⁶ TRUJILLO VASQUEZ, Julio. *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de Derecho Constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2006, p.41.

¹⁶⁷ *Ibíd*em, p. 42.

¹⁶⁸ MARSHALL T. H y BOTTOMORE Tom. Op. Cit, p.. 22-23.

civiles, políticos y sociales que van de la mano de la participación en los temas de gobierno.¹⁶⁹

De esta manera cita Brubaker, quién menciona lo siguiente:

Lo constitutivo de la ciudadanía-el conjunto de derechos o el modelo de participación- no se encuentra necesariamente vinculado a la pertenencia formal a un Estado. La ciudadanía formal no es condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva (...) como se aprecia claramente en el hecho de que perteneciendo formalmente a un Estado se puede estar excluido (legalmente o de hecho) de ciertos derechos políticos, civiles o sociales, o de participación efectiva en asuntos de gobierno relativos a los más variados aspectos de la vida social (...) y ello es así aunque no nos parezca evidente, pues si la ciudadanía formal puede resultar necesaria para ciertos componentes de la ciudadanía sustantiva (por ejemplo, votar en las elecciones generales), hay otros componentes (...) que no dependen de la pertenencia formal a un Estado. Los derechos sociales, por ejemplo, benefician tanto a los ciudadanos como a los residentes legales no nacionalizados, en condiciones prácticamente idénticas, así como la participación en la gestión de asociaciones, los partidos políticos, los sindicatos, los consejos de fábrica y otras instituciones.¹⁷⁰

Ferrajoli plantea la necesidad de analizar la eficacia e ineficacia de la ciudadanía, así como su relación con aspectos como la igualdad, las relaciones sociales (estructura), economía del mercado, la democracia política y el Welfare State, todo esto en relación a la diferenciación entre personas y ciudadanos, en consecuencia status civitatis y el status personae (subjeto) .¹⁷¹

Es así que plantea la clasificación de los derechos en base de la estructura deóntica¹⁷², la misma que no tiene vinculación con la ciudadanía y es la relativa a los derechos civiles y políticos que son parte de los derechos de autonomía pues su ejercicio se determina en razón de las acciones de quienes los ejercen y que su ámbito de acción es meramente civil.

Mientras que los derechos de libertad y sociales son elementos de los derechos expectativa, compuestos por esperanzas positivas y negativas, en tanto a la actuación

¹⁶⁹ Ibídem, p. 100-101.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ FERRAJOLI L., *Derechos y garantías La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 2004, pp.97-99.

¹⁷² Ibídem, p. 104.

de los poderes del Estado para prestarlos así como la prohibición de cualquier tipo de limitación.

La otra división planteada por Ferrajoli, se divide en los derechos del hombre (personalidad) y los derechos del ciudadano (ciudadanía), teniendo como pilar “el derecho positivo, es decir, del hecho de que hayan sido conferidos por éste a todos los individuos en cuanto personas”¹⁷³. De esta manera se hace referencia a que los derechos políticos se vinculan con los derechos de ciudadanía, mientras que los civiles pertenecen a la persona.

Ahora bien, los derechos fundamentales se convierten en una excepción de los derechos políticos, algo que ha sido puesto en escena desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al igual que lo determinado por una serie de constituciones siglos después, incluyendo la del Ecuador que en su artículo 11 numeral 2 ya enuncia que: “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos...”, esta universalidad a la que hace referencia Ferrajoli, se determina por las personas y no por la calidad de ciudadanos, planteándose así una “...lucha por los derechos y por la democracia en nombre del universalismo.”¹⁷⁴

Desde un punto de vista integral y en razón de los nuevos elementos propios de este siglo, la ciudadanía se debe entender como el compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero respetará la autonomía individual, permitiendo y promoviendo la participación política y de manera conexas el desarrollo económico. Sin dejar de lado, las posibilidades reales de bienestar social y trabajo digno.

En la actualidad, específicamente para Occidente, la relación existente entre ciudadanía, trabajo y migración, tiene como antecedente lo sucedido a partir de 1979, donde las reivindicaciones solicitadas por los movimientos sociales, sostenían la reestructuración del capitalismo frente a la crisis ocasionada por el mercado y la

¹⁷³ Ibídem, p. 105.

¹⁷⁴ Ibídem, p. 106.

globalización. Algo que al transcurrir los años puesto que el colectivo migrante ha ampliado el alcance de la ciudadanía en contraposición a los intereses del mercado.¹⁷⁵

Este movimiento migrante hace tambalear a las cuestiones pre establecidas puesto que “desde el simple criterio jurídico-formal, la ciudadanía se dispone efectivamente a transformarse en un concepto denso en significados, que involucra especialmente los criterios de adhesión subjetiva a un ordenamiento: identidad y participación, derechos y deberes de geometría variables”.¹⁷⁶

Las personas en movilidad humana se desarrollan en un doble espacio político-cultural, en razón del lugar, sus derechos y su condición antes, durante y después de su viaje, algo que constituye un nuevo espacio transnacional puesto que pone en relación a los países de origen y de destino.¹⁷⁷

A su vez, bajo los nuevos elementos constitutivos de los Estados, las personas, deberán ser parte activa de la sociedad mediante su participación, ampliando y tomándose el espacio público (bienes públicos y bienes de valor social), creando sitios sociales de corresponsabilidad entre el individuo y los grupos sociales diversos. Así, el rol del Estado responde a la transformación de “lo público” como el interés colectivo.¹⁷⁸

Si observamos a la ciudadanía desde un sentido restringido de titularidad de derechos dejamos de lado la construcción de espacios públicos, donde se participe, donde exista el compromiso social activo de las personas con el destino de la sociedad, con la toma de decisiones en razón del debate, que lleve al consenso o disenso, que a fin de cuentas, incidan en la vida de la comunidad.¹⁷⁹

¹⁷⁵ MEZZANDRA, S. Op. Cit, p.94.

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ Ibídem, p. 100.

¹⁷⁸ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile:CEPAL, 2000, p. 20.

¹⁷⁹ Ibídem, p. 56.

Más ciudadanía significa más sociedad común, que supera el ámbito privado y se proyecta en espacio de debate público para su participación en proyectos que tendrán un impacto sobre el conglomerado.¹⁸⁰

El fortalecimiento de la ciudadanía es una herramienta para reconstruir la cohesión social, la cual ha sido afectada por los procesos neoliberales de individualismo. Es decir, la participación ciudadana activa de los sectores sociales en instituciones públicas del poder y la posibilidad de revocar los mandatos cuando no se sientan representados.¹⁸¹

Es así, que la equidad, juega un papel importante, pues a pesar de creer que es un valor consensuado a nivel mundial, las desigualdades sociales y económicas, se han convertido en constantes de la exclusión. Así, que su conexión con la igualdad de oportunidades en inicios y trayectorias, ya sea en ámbitos educativos o laborales, es importante, sin que se descarte la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar natural, administración de justicia, seguridad y vida saludable.¹⁸²

No sería suficiente, entonces, la generación de condiciones equitativas al inicio del aprendizaje o en la carrera laboral, pues en el camino, existirán mecanismos para restablecer las desigualdades en razón de los espacios de poder.

Teniendo esto en cuenta, podemos establecer la relación entre ciudadanía y exclusión. Pues sí la ciudadanía, es el goce pleno de los derechos, más los nuevos espacios de interacción ciudadana, que parten de los nuevos mecanismos de asociación y el mundo mediático, nos encontramos en la actualidad, en una circunstancia, donde los excluidos tienen menos posibilidades de participación política, visibilidad en los espacios públicos, acceso a trabajos e ingresos dignos, educación de

¹⁸⁰ Ibídem, p. 65.

¹⁸¹ Ibídem, p. 66-67.

¹⁸² Ibídem, pp. 302-303.

calidad, servicios sociales buenos, información oportuna y ser parte de las redes electrónicas.¹⁸³

Las acciones, a favor de la equidad tienen vinculación al progreso de la ciudadanía, lo que se interpreta como un mayor espacio y presencia en el ámbito público, político, social, económico, cultural, en los que se pueda apreciar la constante lucha por las reivindicaciones, abanderadas en la actualidad por lo que son conocidos como nuevos movimientos sociales, que logran adscripciones en razón de movilizar a los grupos que se identifican con sus derechos y necesidades.¹⁸⁴

Aquellos movimientos sociales, de los que hablamos, son los surgidos en América Latina a partir de la década de los ochenta, con mecanismos de reclamo desde su postura en la que no había acceso al poder del Estado y tampoco se sentían representados, pues derechos como la posesión de la tierra, acceso a la justicia, respeto de su lengua, protección social, se habían convertido en una obligación, a la cual poco o nada de atención se le ponía.¹⁸⁵

Frente a esta disparidad, entre la igualdad *de iure* y *de facto* emergen nuevas formas de ciudadanía, las que superan la disposición de derechos civiles, sociales, políticos y culturales, y se interpreta desde el intercambio comunicativo, manejo de información y el acceso a los espacios públicos.¹⁸⁶

La igualdad tiene relación con los derechos ciudadanos. Así, la CEPAL, considera que tiene cuatro aspectos fundamentales y que van de la mano, como ya se mencionó, con los aspectos de ciudadanía y obviamente con los derechos humanos, como lo muestra el cuadro a continuación, en el que se hace referencia al reparto social, los aspectos de igualdad y los derechos ciudadanos.¹⁸⁷

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Ibídem, p. 304.

¹⁸⁵ Ibídem, p. 305.

¹⁸⁶ Ibídem, p. 306.

¹⁸⁷ Ibídem, p. 307.

Tabla 17: Relación entre objetos de reparto social, aspectos de igualdad y derechos ciudadanos.

Objetos de reparto social	Aspectos de la igualdad	Derechos ciudadanos
Distribución del acceso al nivel de bienestar que la sociedad está en condiciones de suministrar de acuerdo con su desarrollo productivo medio.	Igualdad social y menor desigualdad material.	Derechos sociales y derechos económicos.
Distribución del empleo productivo de la capacitación para el empleo y de recursos productivos diversos.	Igualdad social y menos desigualdad productiva.	Derechos económicos y derechos sociales.
Distribución del acceso a la educación, el conocimiento, la información y la comunicación, que tiene que abrir oportunidades futuras de bienestar social.	Igualdad simbólica.	Derechos sociales, derechos culturales y nueva ciudadanía vinculada a la sociedad de la información y a lo “público –mediático”.
Distribución del control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante el poder de invertir en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven.	Igualdad “volitiva”, también definible como libertad positiva.	Derechos civiles (poder decidir), derechos políticos (poder incidir) y nueva ciudadanía vinculada a la capacidad de gestión y el uso de información estratégica.
Distribución del acceso de redes sociales que constituyen capital, social, que promueven el empadronamiento y que contribuyen con mecanismos de promoción social.	Igualdad “vinculante”.	Derechos sociales y nueva ciudadanía (poder de gestión y asociación); ciudadanía en sentido republicano.
Distribución del poder para afirmar visiones del mundo y prácticas culturales propias en el marco de un diálogo público pluralista.	Igualdad “identitaria”.	Derechos culturales y derechos políticos.
Distribución de “voz pública”, de presencia en el diálogo político y	Igualdad política.	Derechos políticos, ciudadanía en sentido republicano.

**en las instancias
deliberativas.**

Fuente: CEPAL

Elaboración: CEPAL

Ahora bien, la ciudadanía debe ser constituida por la identidad política, en medida de que las personas se reconocen como miembros de una comunidad. Esto supone una ruptura con el paradigma del liberalismo, en el que se planteaba como un mero estatuto legal y el ciudadano es un ente pasivo de recepción. Desde una perspectiva del republicanismo, el ciudadano se define debido a sus acciones en la comunidad, a la que hacemos referencia desde una perspectiva, en la que no tiene una forma definitiva, pues se encuentra en procesos de redefinición, los mismos que son constantes, por lo que existen varias formas de considerar a la ciudadanía, al igual que las diversas interpretaciones de igualdad y de libertad.¹⁸⁸

Esto debe responder a la nueva concepción de ciudadanía, dentro de la democracia plural, estableciendo formas que puedan desembocar en el consenso sin que eso implique la eliminación del disenso, para que tenga la capacidad de responder a las reivindicaciones de las luchas sociales, que han sido planteadas por los nuevos movimientos sociales, que aparecen en razón de la opresión.¹⁸⁹

La democracia plural (consenso) y a su vez la reestructuración del oponente como un enemigo, el cual se transforma en un adversario, con que el que no compartimos sus ideas, pero reconocemos su pleno derecho de opinión sin que sea ajena la posibilidad de defenderla.¹⁹⁰

El fenómeno migratorio, ha cambiado o ha ido cambiando la percepción de la cultura y democracia, y de esta manera se han construido nuevos modelos de

¹⁸⁸ MOUFFE, C. *Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía democrática*. México: Instituto Federal Estatal, 1997, p. 47-48.

¹⁸⁹ *Ibíd.*, p. 49.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, p. 50.

ciudadanía plural, la cual se ve finalmente concretando en la denominada ciudadanía universal.

Siguiendo esta idea, Ferrajoli los comprende como los derechos que van más allá de un prerequisite, para entrar en una sociedad y tener la posibilidad de residencia en un Estado, sino la concepción del ser humano integral, sin que se intente homogeneizar puesto que existe el escenario bajo la función del respeto de las diferencias, que implican nuevos procesos sociales.¹⁹¹

Kymlicka y Norman, señalan, a su vez, que existe “la necesidad de revisar la definición de ciudadanía generalmente aceptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas. ¿Puede la ciudadanía aportar una experiencia común de identidad y lealtad a los miembros de la sociedad? ¿Es suficiente por sí misma para incluir en pie de igualdad a los grupos históricamente excluidos o, al menos en algunos casos, es necesario agregar disposiciones particulares?”¹⁹²

La ciudadanía cosmopolita o universal se interpreta como la equiparación de las personas, sin importar su nacionalidad, algo que es muy propio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde la perspectiva crítica, ello implicaría reforzar los procesos neo colonizadores.

Lo cual, como añade Dávalos, la nueva concepción de ciudadanía invoca intrínsecamente la transformación del término, e invita a la creación de la comunidad global, en la que se eliminen cuestiones geográficas (límites) y administrativos (visas y permisos de residencia).¹⁹³

¹⁹¹ BELLANY, R. (Ed). *Constitutionalism: democracy and sovereignty*. Inglaterra: Avebury, 1998, p. 116.

¹⁹² KYMLICKA Will; WAYNE Norman. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Revista La Política, No. 3, Barcelona, p.8

¹⁹³ AVILA SANTAMARIA, R. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 78-79.

Es más Ferrajoli dice que: la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad. Por el contrario, cabe constatar que la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de estatus, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo pre moderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales.¹⁹⁴

Los flujos migratorios, también han incidido positivamente en los procesos para volver a pensar el concepto de ciudadanía y por ello ahora se habla del modelo instituyente, que viene a ser el principio que legitima el reconocimiento de las comunidades étnico-culturales como sujetos activos de la sociedad desde una situación de la globalización de manera que:

“... Ante los problemas de la desigualdad económica y precarización del mercado laboral, las críticas se dirigen tanto hacia el poder político como hacia los empresarios, que “abusan y se aprovechan de la inmigración”. La propuesta general consiste en pasar del individualismo (“cada uno a lo suyo”) a una ciudadanía activa, intercultural y proyectiva (“hacer las cosas para vivir la democracia”).”¹⁹⁵

Ahora bien es menester romper la vinculación entre ciudadanía con pertenencia a un Estado determinado, pues la ciudadanía debe implicar el reconocimiento supra-estatal en dos ámbitos, es decir su doble garantía basada en constituciones como en tratados (normativa internacional) de derechos humanos, abriendo así la posibilidad de:

“tutelarlos no sólo dentro sino también fuera y frente a los Estados, poniendo fin a este gran apartheid que excluye de su disfrute a la gran mayoría del género humano contradiciendo su proclamado universalismo... en concreto, transforman en derechos de la persona los dos únicos derechos que han quedado hasta hoy reservados a los ciudadanos: el derecho de residencia y el derecho de circulación...”¹⁹⁶

Algo que como se ha visto se sigue manteniendo dentro de la comunidad internacional y es más se ha concentrado que los derechos son desiguales y

¹⁹⁴ FERRAJOLI Luigi, Op. Cit., p 117.

¹⁹⁵ VARIOS. *Inmigrantes, nuevos ciudadanos ¿hacia una España intercultural*. Madrid: CECA, 2008, p. 137.

¹⁹⁶ FERRAJOLI, L. Op. Cit., p. 117.

asimétricos, negando la reciprocidad y universalidad de los derechos de ciudadanía, algo que en el caso del Ecuador ha sido respondido desde otra óptica sobre todo en la Constitución de 2008, donde la ciudadanía universal se encuentra definida de la siguiente manera:

Artículo 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

Precepto que para Ferrajoli ha sido calificado como utopía jurídica pues “un ordenamiento que rechace finalmente la ciudadanía: suprimiéndola como status privilegiado que conlleva derechos no reconocidos a los no ciudadanos... instituyendo una ciudadanía universal... y reconociendo a todos los hombres y mujeres del mundo, exclusivamente en cuanto personas, idénticos derechos fundamentales.”¹⁹⁷

En razón de esta utopía jurídica y del hecho establecido que la población migrante ocuparía el quinto país más poblado del mundo, es decir, estamos hablando de un fenómeno mundial, es necesario vincular a la movilidad humana dentro del contexto internacional en base del espacio ganado por las luchas de quienes necesitan una protección que supere fronteras.

2.5 La movilidad humana en el contexto internacional

Siendo el 15 de diciembre de 1946, la Asamblea de Naciones Unidas, ante los acontecimientos y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y teniendo como antecedentes, la poca o casi nula respuesta de la Sociedad de Naciones, después de la Primera Guerra Mundial, crea la Organización Internacional para los Refugiados (OIR).

¹⁹⁷ Ibídem, p. 119.

En virtud de los desastres y víctimas ocasionadas, otorga un mandato a dicho organismo especial, el cual no era permanente, pues se consideraba que las guerras, ya no serían un problema del mundo de la segunda mitad del Siglo XX. Sin embargo, las consecuencias se agudizaron haciendo necesario para 1951 la creación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, para remplazar a la OIR, a la par que se formula la Convención del Estatuto de Refugiado, del mismo año.¹⁹⁸

A su vez, se realiza la Conferencia sobre Migraciones Internacionales en Bruselas, con la representación de 28 países, los cuales acordaron la necesidad de creación de políticas que faciliten la migración fuera de Europa. Se institucionaliza así el Comité Intergubernamental sobre Migración Europea (CIME), que entra a laborar a partir de 1952, el mismo que para 1980, amplía sus alcances en el concepto geográfico y se convierte en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), la cual dio paso a la Organización Mundial para las Migraciones (OIM).¹⁹⁹

El 19 de octubre de 1953, se adoptó la Constitución de la OIM, la cual entró en vigor el 30 de noviembre de 1954, para ser enmendada en 1989: En la actualidad cuenta con 162 Estados parte y 9 Observadores.²⁰⁰

Su organigrama cuenta con las siguientes instancias: Consejo, Comité Ejecutivo, la Administración, con la finalidad de trabajar por el principio de una migración ordenada y en condiciones humanas, la cual según este organismo beneficia tanto a migrantes como a la sociedad en general.²⁰¹

¹⁹⁸ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Historia del Acnur*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/>.

¹⁹⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Historia*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/es>

²⁰⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *A propósito de la OIM*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>.

²⁰¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Estructura*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/organizational-structure/lang/es>.

En conjunto a organizaciones de alrededor del mundo, trabaja cuatro aspectos fundamentales:²⁰²

1. Ayuda a la búsqueda de nuevas estrategias frente a los desafíos operativos de la migración.
2. Comprensión de las cuestiones migratorias.
3. Alentar el desarrollo social y económico producto de la migración.
4. Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.
5. Dichos pilares de la OIM, van de la mano de los siguientes enfoques estratégicos:

- Ofrecer servicios seguros, fidedignos, flexibles y eficaces en función de los costos a personas que requieran asistencia internacional en materia de migración.
- Fomentar la gestión humana y ordenada de la migración y el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con el derecho internacional.
- Ofrecer asesoramiento experto, realizar estudios y proveer cooperación técnica y asistencia operativa a los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales así como a otros interlocutores, a fin de consolidar la capacidad nacional y facilitar la cooperación regional y bilateral en el ámbito de la migración.
- Contribuir al desarrollo económico y social de los Estados a través de la realización de estudios, del diálogo, del diseño y puesta en práctica de programas relacionados con la migración con el fin de alentar al máximo los beneficios de la migración.
- Apoyar a los Estados, migrantes y comunidades a fin de que hagan frente a los retos de la migración irregular, inclusive a través del estudio y el análisis de sus causas originarias, del intercambio de información, de la difusión de las mejores prácticas y de la promoción de soluciones que se centren en el desarrollo.
- Ser un punto de referencia primordial, en el ámbito de la migración, en lo que atañe a la información, investigación y mejores prácticas así como en el acopio, compatibilidad e intercambio de datos.
- Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional.
- Prestar asistencia a los Estados a fin de facilitar la integración de los migrantes en su nuevo entorno y alentar la participación de las diásporas, inclusive como asociados para el desarrollo.

²⁰² ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Misión*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/es>.

- Participar en las respuestas humanitarias coordinadas en el contexto de los arreglos interinstitucionales en la materia y proveer servicios de migración en otras situaciones de emergencia o consecutivas a crisis, según corresponda, y en lo referente a las necesidades de las personas, contribuyendo así a su protección.
- Realizar programas que faciliten el retorno voluntario y la reintegración de refugiados, desplazados, migrantes y otras personas que requieran servicios internacionales de migración, en cooperación con las demás organizaciones internacionales, según corresponda, y teniendo debidamente en cuenta las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales.
- Prestar asistencia a los Estados en la preparación y realización de programas y estudios así como en el suministro de pericia técnica en la lucha contra el tráfico y la trata de personas, en particular de mujeres y niños, de manera consecuente con el derecho internacional.
- Apoyar los empeños de los Estados en el ámbito de la migración laboral –en particular en lo referente a los movimientos de corta duración– y de las demás categorías de migración circular.²⁰³

Del 5 al 13 de septiembre de 1994, se llevó a cabo en Egipto, con la presencia de más de 180 Estados, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la cual en su Capítulo X, elaboró la descripción del tema de migración internacional, proponiendo conceptos relativos a migrante documentado, migrante indocumentado, refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas, así como medidas a ser tomadas.

La Organización de Naciones Unidas, mediante Resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, crea la figura de Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. En la cual, se parte de que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que debido a que no viven e en sus países de origen, se ven en circunstancias adversas y por esta razón se les debe considerar como un grupo vulnerable específico.²⁰⁴

En el 2001, la OIM organizó el Diálogo Internacional sobre Migración, en el que se buscaba la incorporación del fenómeno migratorio en las agendas políticas como un

²⁰³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Misión*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/es>.

²⁰⁴ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Reporte Relator Especial sobre derechos de los migrantes*. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur/>.

instrumento del desarrollo.²⁰⁵ Que a su vez, tuvo como propósito que Estados Miembros y Observadores, identifiquen y debatan, los desafíos para la comprensión de este fenómeno. Llegando a identificar aspectos temáticos como la reducción de la pobreza, género, remesas, salud, desarrollo y comercio.

A la par, el Gobierno de Suiza, propone la iniciativa Berna, que se interpretaba como un proceso de carácter consultivo, a partir de la identificación de criterios comunes. Parte del proceso, implicó cuatro reuniones de consulta, mas no de negociación, espacio en el que se debatieron los puntos de una Agenda para la Gestión de la Migración. Dicha agenda, fue presentada en la Conferencia de Berna II, la cual se celebró el 16 y 17 de diciembre, obviamente durante un proceso que fue totalmente ajeno a real debate y aplicación en el futuro.²⁰⁶

Para el inicio de 2004, se crea la Comisión Mundial sobre Migración, que tenía como mandato, lograr situar a las migraciones internacionales en la agenda mundial, a su vez analizar vacíos existentes en las políticas de migración y la relación con otras problemáticas.

El trabajo de esta Comisión terminó el 31 de diciembre de 2005. En su informe, analizaron las dimensiones reales de las migraciones, el tema del mercado laboral, el potencial de la movilidad humana, las migraciones irregulares, todo dentro de la corresponsabilidad de los Estados y el papel de las Naciones Unidas.²⁰⁷

Otro Órgano esencial en la protección de los migrantes, es el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, que a partir de marzo de

²⁰⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Diálogo Internacional sobre Migración* 2011. Disponible en: http://www.iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/RB8_S.pdf.

²⁰⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Políticas de migración*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-policy/gcim/cache/offonce/lang/es>.

²⁰⁷ COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES. *Informe* 2005. <http://www.gcim.org/es/>.

2004, por medio de expertos independientes, supervisaría la Convención en dicha temática.²⁰⁸

A su vez, los países partes del Comité, presentan informes periódicos sobre el cumplimiento de las obligaciones, ante lo que el Órgano da a conocer sus observaciones finales en las que detalla las preocupaciones y recomendaciones pertinentes.

De manera progresiva el tema migratorio empieza a tener mayor consideración internacional. Así, en septiembre de 2006, mediante el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, en la Asamblea General de Naciones Unidas, se propone la idea que parte del Secretario General, en que se habla de la implicación internacional de la migración, la cual fue aceptada por 140 Estados.

No se puede, dejar de lado la iniciativa y lucha emprendida desde la comunidad y así se puede mencionar Foro Social Mundial de las Migraciones, con siete ediciones hasta el momento. Dicha iniciativa parte de la sociedad civil que en su cuarta ocasión se reunió en Quito-Ecuador, en octubre de 2010, bajo el lema Pueblos en movimiento, por una ciudadanía universal.

Para el 2012 se llevó a cabo su quinta edición en Manila- Filipina, teniendo como un tema novedoso las circunstancias de los campesinos bajo los siguientes lineamientos:

- Crisis, crítica y consecuencias de la Migración Global.
- Los Derechos de los Migrantes son Derechos Humanos.
- Reconstruyendo la imagen de la migración proponiendo alternativas, explorando modelos.
- Resistencia, Organización, Acción.

²⁰⁸ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares* Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/index.htm>.

Hace tres años, esta iniciativa social se reunió en Johannesburgo-Sudáfrica, en dicha cita se abordaron temas como: la xenofobia en comunidades de acogida; la migración como un derecho humano; la defensa a la libertad de movilidad; la cuestión de los flujos migratorios mixtos y migración frente a cohesión social e integración.

Para el año 2016 en la ciudad de Sao Paulo se llevó a cabo la séptima edición bajo el: “Migrantes: construyendo alternativas frente al desorden y la crisis global del capital”.

Los procesos migratorios, como hemos notado no son nuevos, y esto ha obligado que el contexto social, político y cultural se vaya reformulando, sobre todo en cuestiones como el desplazamiento o el refugio, que existían con anterioridad pero que en la actualidad han mutado, lo que es una muestra que se necesitan nuevas respuestas elaboradas desde varios actores. A su vez, debido a las grandes inequidades, falta de voluntad política y otros elementos, desafortunadamente las situaciones de varios países como Somalia, Colombia (a pesar de los diálogos por la paz, hay otros actores armados que siguen violando derechos) o lo ocurrido en los últimos cinco años Siria, son hechos que con el pasar del tiempo se agravan más y no encuentran verdaderas respuestas a nivel internacional.

A pesar, de que las circunstancias por las que atraviesan los países periféricos, las cuales han sido causadas o siguen siendo mantenidas por los países de centro que como única medida, responden con mecanismos represivos contra la movilidad humana, punitivos y en muchos casos atentatorios de manera sistemática de los derechos humanos, mediante la imposición de nuevos requisitos, que implican atentar a la dignidad de las personas, sin dejar de lado los centros de internamiento para “indocumentados”, lo que claramente va en contra de la estándares internacionales.

A su vez, no podemos dejar de lado un evento que marcó un divorcio entre los derechos humanos y la seguridad nacional, el 11 de septiembre de 2001, las “potencias”, prefirieron poner a la seguridad sobre los otros derechos, algo que

afortunadamente fue afrontado desde otra perspectiva por el Ecuador, a raíz del Neoconstitucionalismo, puesto que se eliminó esa visión y se incluyó elementos como la interculturalidad que en su construcción diaria van consolidando la integración de las personas sin importar su nacionalidad.

El Neoconstitucionalismo se sitúa en Ecuador a partir de 2008, con la puesta en vigencia de una concepción distinta de los derechos humanos, lo que como se verá en su momento, implicó la formulación de políticas públicas y la construcción de normativa acorde al nuevo momento jurídico del país.

3. LA MOVILIDAD HUMANA ENTENDIDA DESDE NEOCONSTITUCIONALISMO: CONSTITUCIÓN 2008

El Ecuador inicia el siglo XXI, acarreando una serie de problemas que desembocaron en la migración forzada de muchas personas ecuatorianas, debido a un sinnúmero de falencias del país.

Es así como a partir de la denominada “estampida migratoria”, los medios de comunicación de manera reiterada han mostrado a la realidad que se enfrentan las personas dentro de los peligros de fallecimientos, extorciones, asaltos y a su vez el fortalecimiento de las políticas migratorias de la Unión Europea (España e Italia) y Estados Unidos, lugares que tomaron gran importancia para quienes deseaban buscar nuevas oportunidades de vida digna.

Según la Dirección Nacional de la Policía de Migración, la mayor razón con la que los emigrantes, justificaron sus salidas del país hasta el 2003, era la de turismo, teniendo una cantidad de 385.959 personas; de dicha cifra, sin embargo, más del 50% no han retornado o mejor dicho no registran su llegada al país.

Claro está, que lo que mencionado se da dentro una realidad determinada, pero si hacemos algo de memoria, la migración en cifras hasta 1998, era relativamente escasa. Sin embargo, con la inestabilidad política, el feriado bancario y la dolarización, elementos que se conjugaron en una época complicada provocando así una atmósfera de incertidumbre. Esto también repercutió en el deterioro cualitativo y cuantitativo en el nivel de vida, que acompañó al crecimiento de la tasa del desempleo, elementos que agravaron aún más la situación.

Al mismo tiempo, se dan otros factores correlacionados al fenómeno migratorio que van afectando la configuración social y el contexto en el que nacerá el marco normativo vigente hoy en día. Así, no se puede olvidar lo relativo a la fragmentación familiar, que en provincias como Azuay y Cañar, se registraron varios casos por la

Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), en que las abuelas se han visto en la obligación de asumir el desarrollo de sus nietos, quiénes a su vez desconocen a sus padres, pues solamente los han visto mediante fotos o video llamadas.

De igual modo, el efecto de las remesas de los emigrantes, durante el 2000 llega a tener un incremento del 54,3% hasta alcanzar en el 2005 el valor de 2.031 millones de dólares, es decir más del doble de las exportaciones del banano y el equivalente al 20% de las exportaciones totales, según las cifras del Banco Central del Ecuador.

Todos estos elementos confluían en la búsqueda del cambio político, jurídico e institucional propuesto por Alianza País y que se lleva a cabo durante el año 2007, mediante el referéndum de 15 de enero, donde el 81% según cifras entregadas por el Tribunal Supremo Electoral, aprobaba la elección de asambleístas para la creación de un nuevo marco constitucional.

La elección de los 130 asambleístas se llevó a cabo el 30 de septiembre del mismo año e instalándose el 30 de noviembre y trabajando hasta el 24 de julio de 2010.

La conformación de la Asamblea, era: 24 de elección nacional, 100 de elección provincial y **6 por parte de los emigrantes divididos en tres zonas (1. América Latina; 2 Estados Unidos y Canadá; y 3. Europa, Asia y Oceanía)**. El movimiento del Presidente Correa (PAIS), obtuvo la presencia de 80 asambleístas, seguido por PSP con 18 y PRIAN con 9. Durante el período de trabajo, la Asamblea Nacional Constitucional aprobó 6 leyes y 21 mandatos constituyentes.

La Constitución del Ecuador de 2008, fue aprobada mediante referéndum y publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de Octubre de 2008. La aprobación que recibió la misma fue de 75,8% de los votos.

Es con estos antecedentes, que para determinar, el estudio que se realiza a continuación sobre la nueva Constitución, se considera pertinente el citar el preámbulo de la misma, que permitirá dar elementos del nuevo proceso, es así que dice:

“NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador

RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos,

CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia,

INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad,

APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad,

COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo,
Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro,

Decidimos construir

Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;

Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;

Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana –sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y,
En ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente...”

Es de esta manera, que el Ecuador delimita su modelo de Estado de Derechos y Justicia basado en el Neoconstitucionalismo, el mismo que cuenta con elementos fundamentales para el desarrollo de derechos humanos, concepción del mercado, la institucionalidad, cuestiones que serán abordadas a continuación.

El cambio de paradigma implica un reconocimiento como un país diverso, en el que conviven pueblos y nacionalidades indígenas, que motivan a la transformación del desarrollo, el cual está direccionado por el buen vivir y dos muestras claras de este avance cualitativo, son el reconocimiento de la ciudadanía universal y los derechos de la naturaleza.

A pesar de estos avances en el marco constitucional, como se podrá ver durante el desarrollo de este capítulo, la nueva concepción de los derechos desde una perspectiva integral implicó la transformación de las garantías constitucionales, buscando así mecanismos efectivos para su protección y ejercicio efectivo.

A su vez, se vuelve imperante la correlación de la característica del Ecuador como país de tránsito con otros países como México y Marruecos, como pasos intermedios hacia Estados Unidos y Europa respectivamente; y como en estos países se debaten entre los derechos de las personas y la lucha contra los delitos de tráfico y trata.

En tanto a lo relativo a la normativa que se aplica en el tema de movilidad humana, tanto las leyes de Migración y Extranjería, así como sus reglamentos, basada en preceptos de la última dictadura, sin ningún principio de no discriminación y que desafortunadamente da cabida a detenciones, exclusiones y deportaciones irrespetando la Constitución.

El Ecuador desde el 2008 se ha debatido entre avances significativos a favor de las personas en contexto de movilidad humana, sobre todo lo relativo a refugiados, reforzamiento de la movilidad humana y el acceso de derechos políticos a emigrantes e inmigrantes.

Este estudio, nos permitirá conocer a profundidad la situación del tema migratorio en el Ecuador, teniendo así la posibilidad de comparar posteriormente con lo propuesto por la Asamblea Nacional en su Proyecto de Ley de Movilidad Humana.

3.1 Neoconstitucionalismo

Para Ramiro Ávila, el proceso del Neoconstitucionalismo, se debe entender desde la perspectiva en que el Derecho “es algo vivo, creado, interrelacionado y modificable”.²⁰⁹

Algo que no tendría funcionalidad, sin los órganos que lo materializan, entendiéndose por estos a las autoridades y toda persona que actúa en representación del Estado, o a su vez todo el aparataje estatal, el cual tiene asignados recursos, competencias y ejerce el poder.²¹⁰

El paradigma frente al cual se enfrentó el Ecuador en el 2008, es el relativo a los derechos humanos, desde su importancia como eje transversal de las políticas públicas del país, considerándose factores como el social y el económico.²¹¹

Eso conlleva a la discusión sobre la titularidad de los derechos, que en el caso de la Constitución de 2008 parte desde el individuo, pasando por la comunidad, pueblos, nacionalidad y colectivos que gozarán de los mismos, superando la tradición neoliberal que se limitaba al individuo, puesto que para la nueva Carta Magna, las dos dimensiones de los derechos se complementan, es decir entre lo individual y lo colectivo.²¹² Lo que es recogido por su artículo 11 numeral 1:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

²⁰⁹ AVILA SANTAMARIA Ramiro. *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.19.

²¹⁰ *Ibíd*em, p. 22.

²¹¹ *Ibíd*em, p. 50.

²¹² AVILA SANTAMARIA, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.44.

Esta nueva interpretación de los derechos, con sus dimensiones, permite que cualquier persona, sin importar que sea víctima o no, de una violación de derechos humanos, podría interponer una acción de protección y la resolución albergaría efectivamente a todos los afectados (posteriormente se realizará una breve síntesis de las garantías).²¹³

La violación de derechos humanos, bajo ningún aspecto puede ser considerada como ajena, por lo que tanto el Estado como el individuo, sea por sí mismo o mediante un colectivo, les interesa conocer del tema y a su vez tomar decisiones que modifiquen el mal causado.²¹⁴

Dentro del proceso de globalización, los flujos migratorios, tienen como antecedentes las grandes desigualdades sociales entre Norte y Sur, ante esta situación sistemática se han creado nuevos espacios en el último tiempo, entre Sur-Sur, teniendo como uno de los elementos la movilidad humana, donde el mercado (empresas) debe situar sus intereses bajo los derechos (ser humano), algo que ha contrarrestado en gran medida las políticas instauradas en el continente como parte del modelo neoliberal, el mismo que como ya se conoce ha puesto en serias dificultades al concepto Estado-Nación, dejándolo casi sin institucionalidad.²¹⁵

La nueva Constitución, hace énfasis, después de la reivindicación hecha por su antecesora que data de 1998, en la que ya reconocía la plurinacionalidad por lo que en esta ocasión la refuerza con la interculturalidad, es decir un reconocimiento a otras formas distintas de organización ajenas al Estado.²¹⁶

²¹³ Ibídem, p. 46.

²¹⁴ Ibídem, p.48.

²¹⁵ AVILA SANTAMARIA Ramiro. *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.278.

²¹⁶ AVILA SANTAMARIA Ramiro. *El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Ediciones Abya Yala, 2011. p. 39.

Ramiro Ávila considera que “El neoconstitucionalismo, es una corriente del derecho que ha tomada más fuerza en nuestra región... una tendencia que promueve cambiar la concepción tradicional y formal del derecho”.²¹⁷

Esta innovación surge en Europa en especial de países como Alemania, España e Italia), siendo respuesta ante los sistemas jurídicos con tendencias extremas, caracterizados por las violaciones de los derechos humanos. Es decir, se postula como una alternativa ante:²¹⁸

- Violación de derechos humanos.
- Fuertes Candados Constitucionales.
- Aplicación directa de la Constitución, sin que requiera desarrollo normativo (ley).
- Falta del control difuso de la Constitución.

En el caso del Ecuador, se interpreta como una profunda y extensa materialización de los derechos en la Constitución, atendiendo de manera integral a los derechos sociales, económicos y culturales, así como los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios, que fueron desatendidos como se observó en el capítulo 1, de esta disertación.²¹⁹

Comprender a los derechos como interdependientes, así como una red, donde todos tienen la misma jerarquía, con características como inalienables, irrenunciables e indivisibles,²²⁰ algo que fue desarrollada perfectamente por los constituyentes y es mencionado en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución, que dice:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

La Constitución, realiza un cambio significativo al momento de considerar a todos los derechos de manera integral, desclasificando los postulados de la teoría clásica, y

²¹⁷ Ibídem, p. 53.

²¹⁸ Ibídem, p. 53-54.

²¹⁹ Ibídem, p. 60.

²²⁰ Ibídem, p. 61.

permitiendo que la justiciabilidad al igual que su aplicación sea inmediata tenga una misma jerarquía con aspectos propios de un entendimiento amplio de las respuestas efectivas a nivel de garantías para las personas.

Entendiendo, que tanto los derechos como los principios son inalienables (los derechos son indispensables y nadie puede dejarlos sin contenido), irrenunciables (no cabe la renuncia por parte de los titulares de los derechos), indivisibles (los derechos son integrales), interdependientes (los derechos tienen conexión como una especie de red) e igual jerarquía (cualquier clasificación no debe ser entendida como una prelación).²²¹

El constitucionalismo post-moderno se interpreta desde las siguientes perspectivas:²²²

- Descolonizador.
- Busca equipar las circunstancias mediante la igualdad en la distribución de los recursos.
- Que contenga en sí todas las posibilidades de luchas emancipatorias.
- Que la protección se centre en los grupos que cíclicamente han sido víctimas del poder en su concepción tradicional.

Como un elemento que reafirma el proceso Neoconstitucional, se encuentra la concepción de la transición de un Estado de derecho a un Estado de derechos y justicia, que determina la aplicación y alcance de la ley, así como el acceso en igualdad material y ejercicio de la autoridad dentro de la estructura normativa.²²³

Algo que para Ávila, es interpretado como: “El Estado de derechos nos remite a una comprensión nueva del estado desde dos perspectivas: (1) la pluralidad jurídica y (2) la importancia de los derechos reconocidos en la Constitución por la organización del Estado.”²²⁴

²²¹ Ibídem, p.60-61.

²²² Ibídem, p. 93-94.

²²³ Ibídem, p.111.

²²⁴ Ibídem, p. 123.

Esto debía ser reforzado, con la creación de la Corte Constitucional dejando de lado el nefasto Tribunal Constitucional, lo que significó la implementación de nuevos mecanismos de integración, atribución y tiempos, convirtiéndose en el máximo órgano de interpretación de la Constitución. Es así que el artículo 429 de la Constitución, reza:

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.

Otro elemento, que hace que se pueda hablar de Neoconstitucionalismo en el Ecuador, es la interculturalidad, que implica que la Constitución parte de la constatación fáctica de la realidad del país, el cual está compuesto por varias culturas y que las mismas tengan las posibilidades equitativas para desarrollarse. Algo que no puede ser interpretado como el cambio de la cultura hegemónica a otra, sino que se ha llevado a cabo desde la construcción de diálogos en dos sentidos, que no impliquen imposiciones sino la posibilidad cierta de tener consensos y disensos en un ámbito plenamente democrático.²²⁵

Para el Neoconstitucionalismo, las normas redactadas en la Constitución son aplicables de manera directa, sin importar que sean principios, pues aquella categoría no puede ser argumento para dejar a las personas en estado de indefensión, algo que ha sido debatido desde la visión que divide a las normas pragmáticas y las que son directamente aplicables,²²⁶ que en la Constitución de 2008, se determina en el artículo 11 numeral 3 de la siguiente manera:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

En razón de lo anterior, es fundamental e innecesaria la intermediación de alguna autoridad, para la aplicación de la norma constitucional, la cual tiene a la par las

²²⁵ Ibídem, pp.211-216.

²²⁶ AVILA SANTAMARIA, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.49.

garantías, sin que llegue a importar realmente las excusas como la falta de ley o reglamento.²²⁷

3.2 Situación de la migración ecuatoriana

A partir del concepto de Neoconstitucionalismo, los esfuerzos por determinar la integralidad de derechos de las personas que se encuentran en la dinámica de movilidad humana, tiene un repunte significativo a nivel cualitativo.

Cabe mencionar que años antes de la Constitución 2008, el Estado ecuatoriano, preocupado por la presencia de nacionales en el extranjero lleva a cabo una serie de actividades, con las que intenta reconocer la importancia del tema para el país.

La relevancia de los emigrantes, toma forma en diciembre de 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores, inicia con el “Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”, donde se aborda el tema desde una perspectiva integral de la migración con tres ejes fundamentales:

- Establecer la presencia del Estado para garantizar los derechos de los migrantes, entiendo su estatus migratorio y actividades a las que se dedican.
- Se plantea un apoyo preferencial a los familiares de ecuatorianos migrantes, a partir de planes de desarrollo social entre el Estado, sociedad civil y cooperación internacional.
- Reforzar las relaciones con los estados que receptan a los emigrantes, para coordinar acciones y programas a favor de dicho colectivo.²²⁸

Además, en el tema de derechos políticos, mediante Registro Oficial 672, de 27 de septiembre de 2002, se promulga la Ley Orgánica Para el Ejercicio del Derecho de

²²⁷ Ibídem, p. 53.

²²⁸ PONCE LEIVA, Javier. Op. Cit. p. 169.

los Ecuatorianos en el Exterior para Elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador, que implicaba un esfuerzo conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) y el Tribunal Supremo Electoral (actualmente Consejo Nacional Electoral).

Dicha ley delimitaba que la facultad de elección se centraba en las dignidades de presidente y vicepresidente. Y que se realizaría a partir del registro de los compatriotas en las embajadas y consulados del Ecuador en el mundo.

“Es por ello que las primeras complicaciones que surgieron en el proceso (y las que posteriormente se presentaron durante los comicios) se debieron a la falta de claridad sobre el tema y a la desinformación, entre los emigrantes ecuatorianos. Los inconvenientes, no obstante, también pueden (y deben) ser atribuidos al hecho de que tanto el procedimiento de inscripción de electores como el del sufragio en sí, de suyo dificultosos tal como los establecían la Ley y su Reglamento, no consideraron la complejidad de las circunstancias de vida y del contexto de los diversos países de destino de los ecuatorianos.”²²⁹

Tabla 18: Electores en el exterior

Elecciones 2006	Total	Hombres	Mujeres
Votación	87.513	46%	54%

Fuente: CNE

Elaboración: Autor

En aquella elección de Presidente y Vicepresidente se encontraban inscritos en el padrón electoral 143.352 personas de las cuales sufragaron 40.258 hombres y 47.255 mujeres.

²²⁹ SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES. *El proceso electoral de los ecuatorianos en el exterior: Reflexiones para un debate sobre la participación en contextos de migración*. Quito: ILDIS, 2007, p. 6.

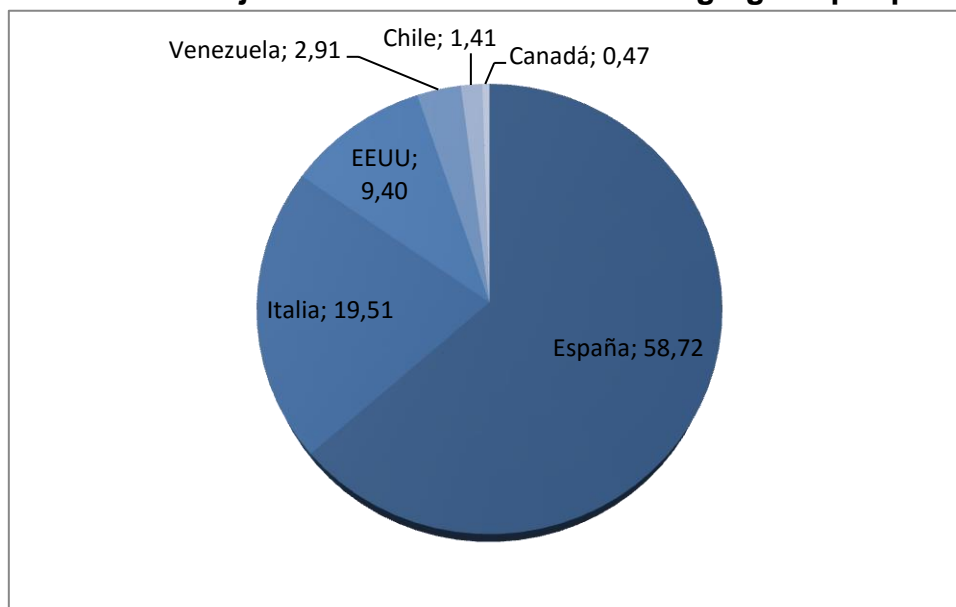
Gráfico 15: Voto de hombres y mujeres en el exterior (2006)



Fuente: CNE
Elaboración: Autor

En esas primeras votaciones el 58% se concentraba en España, mientras que un 19,51% en Italia, un 9,40% en Estados Unidos y menos del 5% en Venezuela, Chile y Canadá.

Gráfico 16: Porcentajes de voto en el exterior desagregado por país (2006)



Fuente: CNE
Elaboración: Autor

Desde el año 2006 se han celebrado seis procesos electorales de los cuales cuatro fueron para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República (primera y segunda vuelta 2006, 2009 y 2013), uno para la Constituyente de 2007 y una del Referéndum de 2008.

La participación de los emigrantes ha ido incrementando puesto que para 2006 se contaba con un padrón de 143.352 personas que siete años más casi se duplico llegando a sobrepasar los 280.000 electores.

Tabla 19: Padrón electoral del voto en el exterior

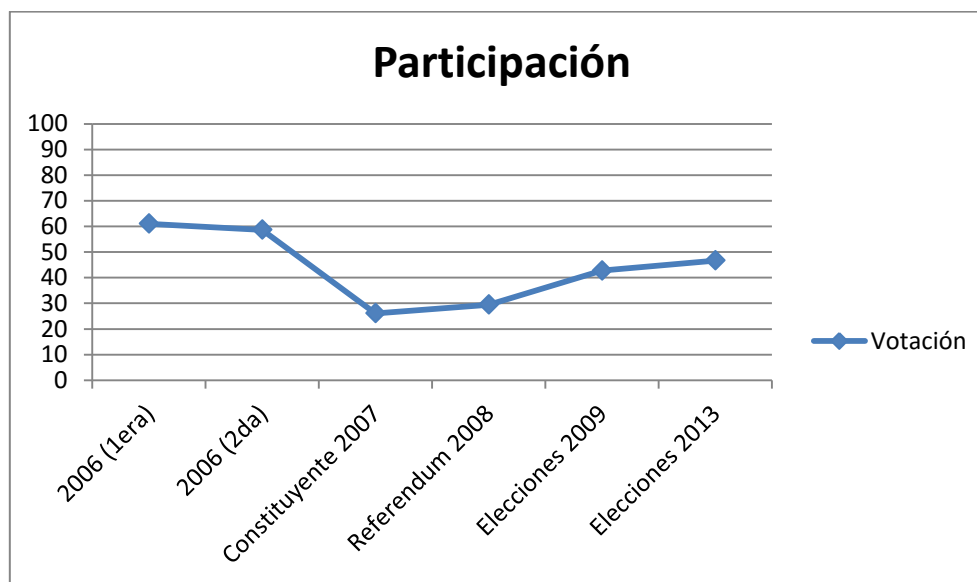
	2006 (1era)	2006 (2da)	Constituyente 2007	Referéndum 2008	Elecciones 2009	Elecciones 2013
Padrón	143.352	143.352	152.180	156.678	184.584	284.943
Sufragio	87.513	84.110	39.698	46.137	78.897	133.045

Fuente: CNE

Elaboración: Autor

Claro está que a pesar de contar con cifras muy altas en el padrón de voto en el exterior la participación real llega a tener una gran votación en la primera vuelta del 2006 llegando a un 61%, sin embargo la participación disminuyó radicalmente para la Constituyente de 2007, pues tan solo el 26% de los registrados ejercieron su derecho.

Es importante mencionar que en los últimos comicios (2013), las cifras se mantuvieron sobre la media.

Gráfico 17: Porcentajes de participación en el exterior por proceso electoral

Fuente: CNE

Elaboración: Autor

Además de los esfuerzos realizados por la Cancillería y el Consejo Nacional Electoral en razón del ejercicio del derecho del sufragio, es importante mencionar la institucionalidad creada mediante Decreto Ejecutivo 150, de 1 de marzo de 2007, mediante el cual, el Presidente Rafael Correa, contempla que la dinámica migratoria debe considerarse como parte de la política de Estado y crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), teniendo como objetivo la definición y ejecución de las políticas migratorias encaminadas en el respeto de los derechos humanos.

A su vez, se determinaba que esta Secretaría tenga rango de Ministerio y se encuentre adscrita a la Presidencia de la República, buscando así darle la mayor importancia que se requería.

Dentro de sus lineamientos que buscaban el apoyo a personas migrantes, se encargó de ejecutar planes, programas y proyectos como: Cucayo, Bienvenidos a Casa o el Banco del Migrante. Acciones que iban acompañadas de la asistencia en los procesos de repatriación de cadáveres como la asistencia legal gratuita.

Con el Plan Bienvenid@s a Casa, se buscaba hacer efectivo el derecho de los compatriotas que se encontraban fuera del país. Entre los requisitos que se solicitaban para acceder a las medidas y ayudas encontramos las siguientes:

- Todas las personas ecuatorianas que hayan permanecido fuera del Ecuador por más de un año y que deseen volver voluntariamente.
- Todas las personas ecuatorianas que cumplan la condición anterior y que hayan emprendido su proceso de retorno desde el año 2007.

En tanto al Fondo Cucayo o capital semilla, consistía en una ayuda económica no reembolsable a cambio de una serie de inversiones realizadas por la persona migrante que estaba dirigido para la creación de un negocio o a la consideración de una actividad de una actividad empresarial existente. El grupo que se podía beneficiar de esto eran aquellos:

- Que hayan permanecido en el exterior por lo menos un año sin interrupciones mayores a 60 días.
- Que se encuentren inscritas en el Plan Bienvenid@s a casa.
- Que hayan retornado al país desde enero del 2007.

Este capital podía ser invertido en la compra de maquinaria y equipos, al igual que en materiales, insumos y software especializado; y en la promoción y comercialización de sus productos.

A su vez se instauró la Banca del Migrante, mediante el cual podían acceder a créditos orientados para invertir en actividades productivas y también en la ampliación o remodelación de vivienda por un valor máximo de \$20.000.

La SENAMI también tuvo programas enfocados a profesionales y estudiantes para su especialización en el extranjero e intentaba su reinserción laboral en el Ecuador. Esta asistencia se veía reflejada con el reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior así como la creación y fortalecimiento de redes en el exterior.

Como se puede observar, el Ecuador partía con la cifra de alrededor de más dos millones de ciudadanos se encontraban fuera del país, por lo que no solo era importante su ejercicio al derecho de sufragio sino que también necesitaban una gran asistencia por parte de las embajadas y consulados, como se había mencionado principalmente se concentraban en países como Estados Unidos, España e Italia en razón de la importancia que el país daba a la asistencia a sus connacionales en cumplimiento de la Convención de Viena de 1965.

Es así que la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el extranjero aumentó con la finalidad de dar mejor atención en base de la ubicación geográfica, tal y como se menciona a continuación:

“cuenta con 90 consulados rentados y 113 consulados honorarios. De esos, 33 consulados (24 rentados y 9 honorarios) se han abierto entre el 2008 y 2012. Es decir, el 27% de los consulados rentados que tiene el Estado ecuatoriano se abrieron en el gobierno de la revolución ciudadana, y de esos la mitad en países de destino como España (Málaga, Palma de Mallorca, Alicante), Estados Unidos (Queens, Connecticut, Minneapolis, Nueva Orleans, Phoenix) y países de tránsito como México (Tapachula, Guadalajara y Monterrey). A todos los funcionarios consulares se les ha dado capacitación continua, impulsando el nuevo enfoque que busca tener un contacto más humano, horizontal y de cercanía con la diáspora. Y, por otro lado, se trata de mantener y fortalecer sus vínculos familiares, comunitarios, culturales, políticos, económicos, científicos entre otros, que deben ser ofrecidos con altos estándares de eficiencia, calidad y calidez...”²³⁰

Estas representaciones se encuentran en los siguientes países:

REPRESENTACIONES DEL ECUADOR EN EL EXTERIOR					
África	Argelia	Asia	Brunei Darussalam	Europa	Alemania
	Cabo Verde		China		Austria
	Egipto		Corea del Sur		Belarús
	Gabon		Filipinas		Bélgica
	Marruecos		India		Bulgaria

²³⁰ RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques. *La política migratoria del Ecuador*. Quito: IAEN, 2013, p. 57.

	Nigeria		Indonesia	Chipre
	Sudáfrica		Irán	Dinamarca
América	Argentina		Israel	Eslovaquia
	Barbados		Japón	Eslovenia
	Belice		Jordania	España
	Bolivia		Kuwait	Estonia
	Canadá		Líbano	Finlandia
	Chile		Malasia	Francia
	Colombia		Omán	Gran Bretaña
	Costa Rica		Qatar	Grecia
	Cuba		Singapur	Hungría
	El Salvador		Siria	Irlanda
	Estados Unidos			
	Guatemala		Tailandia	Islandia
	Haití		Timor Leste	Italia
	Honduras		Turquía	Letonia
			Vietnam	Lituania
	Jamaica	Oceanía	Australia	Luxemburgo
	México		Nueva Zelanda	Malta
	Nicaragua			Mónaco
	Panamá			Noruega
	Paraguay			Países Bajos
	Perú			Polonia
	República Dominicana			
				Portugal
	Uruguay			
	Venezuela			Liechtenstein
				Eslovaquia
				República Checa
				Rumania
				Rusia
				Vaticano
				Suecia
				Suiza

El Ecuador no solo se estaba enfrentando a una situación de mera asistencia legal de sus connacionales, sino que se encontraba ante la complejización de las relaciones internacionales, puesto que surgía una sociedad civil global que en base de sus heterogeneidad construye una agenda intercultural basada en la defensa de los bienes públicos comunes como: el desarrollo social, la equidad, el medio ambiente, los derechos humanos y la paz.²³¹

Esto también significa una transformación como lo vimos en el capítulo 2 sobre la ciudadanía, que debe ser considerada desde un aspecto de mayor compromiso en dos ámbitos, el primero de prevenir y anticiparse a los conflictos y catástrofes; y a su vez, el impulsar, formular y monitorear las políticas públicas.²³²

Es aquí que se lleva a cabo un punto de inflexión de la temática de migración, puesto que mediante Decreto Ejecutivo No. 20 de 10 de junio de 2013, se transforma la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana, lo que implicó un cambio en la denominación de Cancillería siendo ahora el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Este nuevo Viceministerio tenía como misión: planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana relativa a la emigración, la inmigración, personas en tránsito, las personas retornadas y personas con el estatus de refugiados y solicitantes de refugio. Basada en la coordinación interna y externa para la integración regional.

Cuenta con tres subsecretarías que tienen las siguientes funciones:

- “Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares

²³¹ SERBIN Andrés, *La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización*, Táchira: Aldea Mundo, 2010, p.30

²³² *Ibidem.* p.31.

Tiene por objetivo dirigir la prestación de servicios de migración, extranjería, documentos de viaje, legalizaciones, naturalizaciones y servicios consulares a través de una gestión eficiente, moderna y de calidad a los ecuatorianos en el exterior y a los extranjeros que acuden a nuestras oficinas a nivel nacional e internacional.

- Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante

Dirigir y ejecutar la política de movilidad humana para la promoción y protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior y su recuperación de capacidades e integración de la comunidad migrante retornada y sus familias en el país. Así como gestionar la política migratoria a nivel nacional e internacional.

- Subsecretaría de Atención a Inmigrantes

Es la encargada de realizar la dirección y ejecución de la política de relacionamiento, integración e inclusión de los extranjeros en el Ecuador, en los ámbitos de refugio, apátrida, desplazamiento y asilo mediante la implementación de servicios, mecanismos de coordinación, programas y proyectos orientados a la protección y el respeto de los derechos de los ciudadanos extranjeros en el Ecuador”.²³³

La Cancillería para llegar a este punto tuvo que dar un giro de 180 grados a partir de una visión política incluyente y soberana con el fin de reestructurar su gestión basada en cuatro ejes:

- “1. Soberanía y dignidad nacional para la defensa de la paz y los derechos humanos y la diversificación de nuestras relaciones internacionales en función de los intereses del país y de la región en el momento actual.
2. Nuevos modelos de integración regional.
3. Acompañamiento y defensa de los ciudadanos ecuatorianos en condición de movilidad; y,
4. Una diplomacia ciudadana incluyente y con nuevos conceptos de servicio y atención a migrantes”²³⁴.

²³³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. *Viceministerio de Movilidad Humana*. Disponible en formato html: <http://www.cancilleria.gob.ec/integracion-de-la-senami-al-nuevo-vice-ministerio-de-movilidad-humana/>

²³⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. *8 años de diplomacia revolucionaria: DIGNIDAD NACIONAL, SOBERANÍA E INTEGRACIÓN*. p. 5, disponible en formato html: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/8-A%C3%91OS-DE-DIPLOMACIA-REVOLUCIONARIA.pdf>



El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con la finalidad de brindar un mejor servicio y atención a la ciudadanía, informa que las oficinas de la **Ex – SENAMI**, hoy Viceministerio de Movilidad Humana se encuentran funcionando en:

Quito

Av. 10 de Agosto 21255 y Carrión, Edif. Solís, 2do piso.

Azogues

Calle Luis Ortega S/N y Avenida 16 de Abril. Urbanización Mutualista Azuay. Sector La Concordia. Casa Hacienda

Este nuevo criterio de la diplomacia ciudadana es definido por Serrín como “la acción de los individuos en contribuir a la conformación de la política exterior de un país diferente a la diplomacia oficial o gubernamental.”²³⁵

Sin embargo, la diplomacia ciudadana tiene otro alcance en América Latina puesto que no solo se concentra en la prevención o resolución de conflictos sino en puntos trascendentales como la exclusión, la pobreza y la inequidad.²³⁶

Es así que el Ecuador puso la diplomacia ciudadana al servicio de las personas migrantes con una nueva política migratoria implementando política pública que los incluyan en base de su importancia para el cambio y desarrollo del Ecuador.

Esta nueva política se basa en tres aspectos:

“1. Nueva Política Consular

El Gobierno de la Revolución Ciudadana, a través de la Cancillería, ha incorporado una nueva filosofía política basada en la noción de diplomacia ciudadana, a través de la cual se procura proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos radicados fuera del país, mediante: una atención digna, ágil y moderna; la respuesta a las necesidades de la población ecuatoriana viviendo en el exterior; y, la ampliación de la cobertura de los

²³⁵ SERBIN, Andrés. *La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización*, Táchira: Aldea Mundo, 2010, p.31.

²³⁶ *Ibíd*em, p. 33.

servicios que se brindan en los lugares donde se encuentran radicados los connacionales.

La Cancillería requiere de funcionarios altamente calificados con vocación de servicio y conocimiento teórico y práctico de las diferentes aristas que acarrea la movilidad humana, por ello ha incluido 170 nuevos terceros secretarios de diversas nacionalidades, los cuales están preparados y sensibles a brindar atención personalizada, intercultural y comprometida con la movilidad humana.

2. El voto migrante

Dentro de esta nueva visión, y reforzando la importancia de los derechos políticos y el enfoque transnacional, los connacionales radicados en el exterior han participado en todos los procesos electorales desde 2006. Para las últimas elecciones 2013, el padrón electoral llegó a 285.753 ecuatorianos radicados en el exterior que pudieron sufragar en 49 países alrededor del mundo. Cabe señalar, que los extranjeros radicados en el país por más de 5 años, también tienen derecho a sufragar. La rectoría del tema del 'voto migrante' recae en el Consejo Nacional Electoral, apoyados por las oficinas consulares.

3. Política de movilidad humana regional

El primer eslabón multilateral ha sido el Foro Andino de Migraciones, espacio de debate y concertación de la política migratoria a nivel andino, que surgió en el 2008, como propuesta de Ecuador durante su Presidencia Pro – Témpore en la Comunidad Andina. Fruto de este esfuerzo colectivo surge el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM), elaborado a partir del I Foro Andino de Migraciones en Quito, que tiene como objetivo que los países andinos y Chile como país asociado, consoliden en materia migratoria un accionar conjunto y coherente para el tratamiento integral de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, y el impulso del desarrollo humano...²³⁷

A su vez, es importante considerar que la diplomacia ciudadana se desarrolla mediante la sociedad civil organizada mediante redes y nuevas tecnologías con el fin de colaborar, acompañar y fiscalizar la diplomacia de los gobiernos y organismos internacionales,²³⁸ es así por ejemplo en el caso del Ecuador cada una de las representaciones diplomáticas han implementado nuevos mecanismos de comunicación es así que cada representación hace uso de las redes sociales (Twitter), lo que permite dar a conocer la información relativa a servicios y actividades en beneficio de las personas ecuatorianas que se encuentran en el exterior.

²³⁷ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, *La diplomacia ciudadana al servicio de las personas migrantes*, disponible en formato html: <http://www.cancilleria.gob.ec/la-diplomacia-ciudadana-al-servicio-de-las-personas-migrantes/>.

²³⁸ SERBIN Andrés, *La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización*, Táchira: Aldea Mundo, 2010, p. 31.

Claro está que parte fundamental de esta nueva concepción de los derechos humanos se basa en el buen vivir, concepto que será analizado a detalle en el ítem 3.5 de esta disertación, sin embargo esta nueva filosofía basada en la cultura inca, fue pilar para la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2013, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).

El plan parte con 12 objetivos que son los siguientes:

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población. Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas. Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común. Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política. Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.²³⁹

Es importante el diagnóstico realizado por SENPLADES del país a partir de la crisis financiera de finales de los noventa, la ruptura de las familias, lo cual claramente abrió camino para nuevos patrones de crianza y formas de consumo,²⁴⁰ aspectos que transformaron la sociedad ecuatoriana y debía ser considerados en una planificación a largo plazo.

Ahora bien, entrando a detalles del Plan, la política 1.7 relativa a Proteger y promover los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior y de los extranjeros en el Ecuador, así como de los diversos tipos de familia realiza aportes fundamentales para lo que hoy entendemos como movilidad humana. Es así, que menciona la aplicación de medidas para el acceso pleno a derechos y en consecuencia a protección sin importar la condición migratoria de las personas extranjeras y de esta manera la

²³⁹ SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2013*. p. 11-12, disponible en formato html: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 143.

integración en la sociedad; y en general la creación de condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.

Lo anteriormente señalado estaba acompañado de la integralidad en atención y acompañamiento a las ²⁴¹ personas ecuatorianas, así como a sus familiares con el objetivo de su reinserción social y económica-financiera.

A su vez, menciona algo que para 2009 ya implica una aceptación efectiva del Estado en tanto a las personas en contexto de movilidad humana señalando que:

No han sido solo ciudadanos y ciudadanas colombianos quienes han ingresado al país. También se ha dado la entrada de importantes números de ciudadanas y ciudadanos peruanos, chinos y cubanos, entre otros, lo cual nos invita a pensar el Ecuador de modo más claro desde la interculturalidad, sin renunciar a sus derechos soberanos. Con este gran influjo de personas, surge el reto de garantizar los derechos para las y los extranjeros en Ecuador, a través de, por ejemplo, campañas de regularización laboral de personas inmigrantes con estatus de residentes.²⁴²

No es menos importante, lo enunciado por la política 6.8 referente a crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad, bajo los siguientes parámetros:

a. Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas. b. Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción. c. Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior.

En tanto a la participación política y electoral, la directriz 10.3 buscaba incentivar la participación electoral de los jóvenes menores entre 16 y 18 años, emigrantes, extranjeros, entre otros colectivos.

Para el período 2013-2017, SENPLADES se plantea la necesidad de consolidar el marco normativo sobre movilidad humana y de fortalecer los mecanismos para la protección de derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como de

²⁴¹ Ibídem, p.258.

²⁴² Ibídem, p. 261.

las personas de otra nacionalidad en el país, en coherencia con los principios de no discriminación dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.²⁴³

Dentro de este Plan tiene un avance importante en el aspecto político de los migrantes, de tal manera que la política 1.12 relativa a fomentar la organización social, asociativa y la construcción de un rol activo que piense en el bien común, haciendo hincapié en la condición de movilidad humana, tal y como lo menciona su literal g.

Así, por ejemplo dentro del objetivo 2 relativo a auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidades bajo el reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos, lo que sin lugar a dudas es la consolidación de la igualdad rompiendo los limitantes impuestos por la exclusión y de esta manera creando las facilidades para una integración social y política.

La política 2.5 bajo el título “Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia”, planteaba la creación dentro del Sistema Nacional de Información (SIN) un Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, que permitiera un registro único por cada institución involucrada en la temática sobre violencia y discriminación de género, intergeneracional, étnico-racial, por discapacidad y por condición de movilidad humana, con el fin de realizar evaluaciones y de esta manera la postulación de políticas públicas.

Claro está, que para cumplir el objetivo dos era también necesario fomentar la inclusión económica y social de las personas en situación de movilidad humana incluida los diversos tipos de familias tal y como lo menciona la política 2.7 el que tiene dos aspectos uno de apoyo de los emigrantes en el exterior a través de la sociedad civil organizada, así como las instituciones del gobierno y la otra acciones concretas que permitan la integración social, cultural y económica de las personas en movilidad

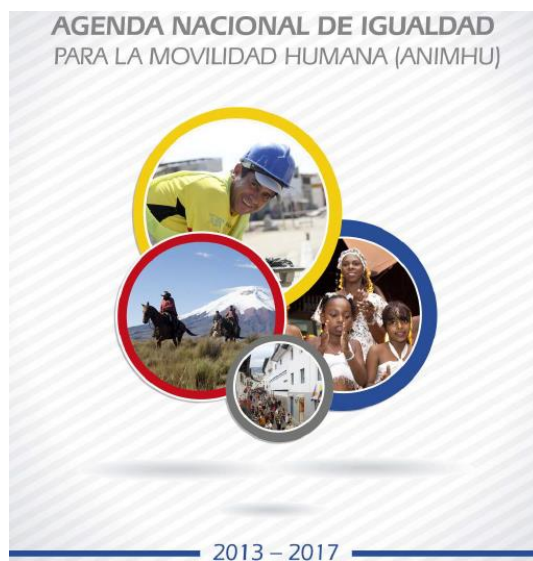
²⁴³ SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, p. 118 disponible en formato html: <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>

humana al igual que a sus distintos tipos de familia con un objetivo claro de lucha contra cualquier tipo de discriminación.

a. Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana, recogiendo los aportes de la participación de la sociedad civil y las organizaciones de personas en situación de movilidad humana. b. Brindar atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, en coordinación con entidades de la sociedad civil y entidades gubernamentales, mediante la prestación de servicios, acciones diplomáticas y asistencia legal para la protección de sus derechos. c. Promover la regularización del estatus migratorio de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior. d. Fortalecer y articular un sistema de regularización de extranjeros que garantice y proteja sus derechos en Ecuador. e. Garantizar el debido proceso a las personas que están en situación de deportación. f. Acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos y las ecuatorianas que lo decidan, y fomentar su inclusión económica y social. g. Promover la implementación de mecanismos supranacionales articulados al Sistema Integral de Protección Especial, para garantizar la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana, con criterios de corresponsabilidad internacional. h. Incorporar en el Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos las particularidades y necesidades de las personas en situación de movilidad humana a fin de facilitar el diseño, la ejecución y la evaluación de programas de atención y protección que garanticen sus derechos. i. Desarrollar mecanismos de prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana. j. Fomentar e implementar instrumentos educacionales para el respeto a la dignidad de los seres humanos, la erradicación de todas las formas de xenofobia y racismo y la efectiva inclusión de personas en situación de movilidad humana, desde la construcción de patrones culturales que afirmen una ética solidaria. k. Generar e implementar mecanismos que faciliten la recuperación de capacidades para la inclusión económica de las personas en situación de movilidad humana y sus diversos tipos de familia, con énfasis en el acceso a asistencia técnica, crédito y capacitación y en la vinculación con la economía popular y solidaria. l. Fomentar iniciativas que afirmen la convivencia intercultural y promuevan la inclusión social y cultural de las personas en situación de movilidad humana, enfatizando en la cohesión social y la sensibilización de la ciudadanía, mediante la comprensión en la convivencia. m. Promover acciones de atención integral a personas en situación migratoria irregular, refugiadas y otras en necesidad de protección internacional, fomentando el logro de soluciones duraderas, con corresponsabilidad internacional.

Con este nuevo Plan del Buen Vivir, desde Cancillería vieron la necesidad de elaborar y articular una Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) 2013-2017, que se vuelve en pieza fundamental en la elaboración de políticas públicas en razón de la participación directa de actores en espacios de construcción entre el Estado y la sociedad civil, de tal manera en que en la agenda

participaron alcaldías, así como juntas parroquiales, asociaciones de inmigrantes y refugiados, organismos de la iglesia, familiares de emigrantes y Organizaciones No Gubernamentales vinculadas con el tema, sin dejar de lado entrevistas con los titulares de los Ministerios que tienen competencia.²⁴⁴



Esta agenda parte del reconocimiento del Ecuador como un país de origen, destino, tránsito migratorio y refugio, por lo que los esfuerzos van enfocados al compromiso de la sociedad y de las instituciones a fin de crear espacios de igualdad y no discriminación, es decir no se puede centrar el debate en las condiciones migratorias, sino en el ser humano y así caminar juntos hacia la ciudadanía universal.

Los principios²⁴⁵ están basados en la inclusión de las categorías que refuerzan la protección a este grupo de atención prioritaria, a partir de la igualdad desterrando las

²⁴⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana*, Quito: MREMH, 2014, p.21. Disponible en formato html: http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/Agenda_Nacional_Movilidad_Humana.pdf

²⁴⁵ • El ejercicio de la ciudadanía universal sienta las bases para la progresiva eliminación de las desigualdades estructurales que excluyen a las personas en situación de movilidad humana. • No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas. • Se reconoce el papel fundamental de los migrantes ecuatorianos en el desarrollo social y económico y cultural de los lugares donde residen actualmente y su aporte sustancial a la economía ecuatoriana. En coherencia, se reconoce el aporte que las personas de otras nacionalidades hacen en este mismo sentido con su presencia en el Ecuador. • Exigimos el ejercicio y respeto de los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, así como reconocemos los derechos de las personas de otras nacionalidades que se encuentran en nuestro país. • Las políticas públicas sobre movilidad humana

afirmaciones de seres humanos ilegales y así fortaleciendo el ejercicio de la ciudadanía universal.

A su vez, no solo se reconoce el aporte fundamental en el desarrollo social, económico y cultural de los emigrantes y su trascendencia en el crecimiento del país, algo que también es reconocido en razón de la importancia de las actividades que realizan los inmigrantes presentes en el Ecuador, lo que conlleva al exigir el ejercicio y respeto de los derechos para nuestros compatriotas, así como lo hace el Estado con los extranjeros en territorio nacional.

Las políticas de movilidad humana deben tener un enfoque de derechos humanos, de tal manera que no podrá existir planificación sin que se la haga desde la universalidad, inalienabilidad e interdependencia de los derechos para propiciar la participación e integración.

Finalmente, la agenda se basa en que el diseño, evaluación y ejecución de las políticas públicas de movilidad humana deben construirse desde la corresponsabilidad y complementariedad de los Estados, instituciones, organizaciones sociales que dan cabida a la interacción plena de nacionales y extranjeros en el Ecuador.

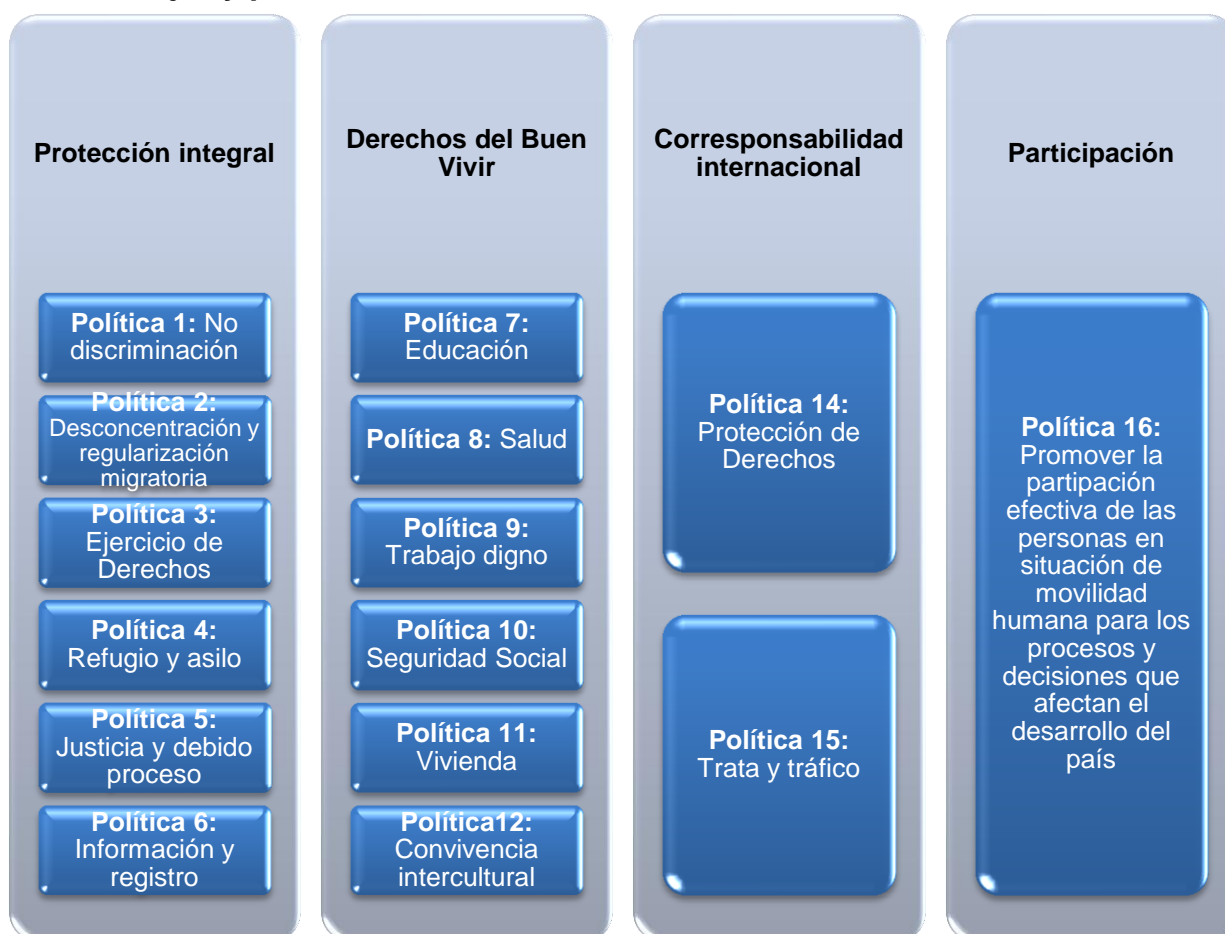
Como ya lo habíamos visto con anterioridad el Plan Nacional para el Buen Vivir es un instrumento de planificación nacional y punto de partida de las políticas públicas que se comprometen al respeto de los derechos de las personas que llegan y/o se desplazan a partir de la integralidad, interculturalidad, cohesión e integración social.

deben formularse a partir de un enfoque basado en derechos, que pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos, permitiendo identificar inequidades de origen nacional y condición migratoria. • El proceso de planificación, en todas sus fases, debe contemplar la universalidad, la inalienabilidad y la interdependencia de los derechos, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas. • El diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas sobre movilidad humana deben construirse la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre los estados, las instituciones del Estado ecuatoriano, las organizaciones sociales y los actores de la movilidad humana, y principalmente con la corresponsabilidad de nacionales y extranjeros en el Ecuador.

Es así que se formulan doce objetivos que se encuentran alineados a la Constitución y al Plan Nacional para el Buen Vivir,²⁴⁶ en base de 12 políticas y 4 ejes de acción:

1. Protección integral y restitución de derechos;
2. Los Derechos del Buen Vivir;
3. La Corresponsabilidad internacional a fin de concretar la ciudadanía universal; y,
4. La participación para las personas en Movilidad Humana para la discusión y toma de decisiones.

Tabla 20: Ejes y políticas de la ANIMHU



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor

²⁴⁶ En base de la Resolución del Consejo Nacional de Planificación publicada mediante Registro Oficial No. 950 de 9 de mayo de 2013 que determina en su artículo 4 la competencia de SENPLADES de validar las Agendas Nacionales para la Igualdad.

3.2.1 La movilidad humana en la Constitución del 2008: Una respuesta a los flujos migratorios de personas ecuatorianas en el exterior.

Ecuador es un país diverso donde conviven grupos indígenas, afrodescendientes, refugiados, migrantes. Desde 2008, el país ha vivido un cambio político destinado a generar un contexto constitucional garantista en el ámbito de la movilidad humana. Para dicha concepción, podemos referirnos a lo establecido en el acuerdo realizado durante la III Jornada Hemisférica de Migraciones celebrada en Quito en 2009²⁴⁷, donde los Federación Iberoamericana del Ombudsman se refieren a las personas en movilidad humana como aquéllas:

...emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio y asilo, refugiadas y asiladas, apátridas, migrantes y desplazadas internas, víctimas de trata y tráfico de seres humanos y sus familias, sin soslayar el tratamiento jurídico, social, político e institucional específico que cada categoría demanda en su dimensión de género, generacional, étnica, ambiental y desde cualquier otra circunstancia diversa.

No obstante, a pesar de que, como veremos, este marco legal supone un cambio trascendente en la concepción de la movilidad humana como derecho parte de una ciudadanía universal, lo cual está recogido en el artículo 416 numeral 6, las respuestas efectivas han generado diversas consecuencias contradictorias: no han sido complementadas con una reglamentación que permita tener un control migratorio desde una perspectiva de derechos humanos, aplicación de normas de extranjería basadas en un enfoque de seguridad, implementación de facto de reglamentación inconstitucional y la reducción progresiva del marco de derechos mediante normas de segundo rango.

Al tiempo, este contexto, como señalaremos, está acompañado por una creciente corriente de discriminación, rechazo y xenofobia en contra de algunos de los nacionales de varios países de la región, que acrecienta las dificultades de integración y está favoreciendo el adelgazamiento paulatino del marco de derechos.

²⁴⁷ Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias. Quito, 18 de septiembre de 2009.

Marco legal: ciudadanía universal en la Constitución de 2008

Como primer gran avance realizado por la Constitución de 2008, se debe reconocer la igualdad de derechos y deberes para las personas extranjeras lo cual está en el artículo 9 que dice: Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

A su vez, establece de manera explícita y novedosa el concepto de “movilidad humana” en su texto, reconociendo de esta manera el derecho de las personas a migrar – Título II de Derechos, artículo 11, numeral 2, las garantías de protección a ellos y sus familias, y donde se incluye a emigrantes, inmigrantes, asilados, refugiados, desplazados y migrantes internos, así como las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes

También, proscribiera específicamente el concepto de “ilegalidad” asociado tradicionalmente a las regulaciones en materia de extranjería, estableciendo así unos parámetros conceptuales en la vanguardia.

Artículo 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria.

Esto va acompañado, a su vez, del abordaje de la movilidad puesto que es un eje transversal dentro del texto constitucional, donde existen otros artículos que complementan a los mencionados y que buscan garantizar el ejercicio de otros grupos de derechos como los del “buen vivir” y los de participación (artículos 61 y 63).

De esta manera, la Constitución de 2008 marca un hito en el reconocimiento y protección de derechos de las personas en situación de movilidad, al plantear una

nueva visión del tema que supera acercamientos jurídicos previos. El marco legislativo previo no hace mención, excepto en muy raras ocasiones, que regulen la movilidad.²⁴⁸

Lo anteriormente señalado se contrapone a la Constitución de 1998, la misma que no hacía mayor referencia al tema y no consideró la realidad ecuatoriana, donde una gran masa de nacionales había optado por migrar, ni tampoco el contexto regional o global en el que se insertaba el país.²⁴⁹ Hay que señalar, a pesar de ello, que establecía en su artículo 17 se reconocía el principio de no discriminación, de la siguiente manera:

El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes.

En correlación a lo mencionado cabe apuntar como se asocia el derecho al libre tránsito a la ciudadanía ecuatoriana y en tanto a los extranjeros menciona que se aplicará a según la ley considerando que el artículo 23 numeral 4 dice:

El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia. Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se estará a lo dispuesto en la ley. La prohibición de salir del país solo podrá ser ordenada por juez competente, de acuerdo con la ley.

Como se ha señalado, la Constitución amplía las categorías reconociendo los derechos de asilo y refugio (artículo 41), introduciendo principios sustanciales para la protección como la no devolución, la no sanción por ingreso o permanencia irregular, la

²⁴⁸ Una situación extrema de violación al derecho a la libre movilidad sin embargo se vivió entre 1963 y 1966, cuando era un delito que se pagaba con cárcel el viajar a Cuba y a los países socialistas, época en la cual se extendían los pasaportes en los que se autorizaba a los ecuatorianos a viajar al exterior con excepción de Cuba y los países de Europa Oriental que se hallaban dentro de la órbita de la Unión Soviética.

²⁴⁹ El artículo 11 de la Constitución de 1998 sólo hacía referencia al derecho de ciudadanía que mantienen los ecuatorianos residentes en el exterior y señala: “El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero.” Respecto a los extranjeros, el artículo 13 establece: “Artículo 13.- Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.”

asistencia humanitaria y la posibilidad excepcional de reconocimiento colectivo del estatuto de refugio.²⁵⁰

A su vez, como elemento novedoso en un contexto regional muy marcado por la situación de la vecina Colombia, prohíbe de manera explícita el desplazamiento forzado, determinando el derecho a recibir protección, asistencia humanitaria de emergencia, así como el derecho a retornar al lugar de origen de forma “voluntaria, segura y digna” (artículo 42).²⁵¹ Cabe añadir, además, cómo garantiza la protección de las personas víctimas de los desastres naturales o a causa de conflictos armados.

En tanto al ámbito internacional dispone dos aspectos fundamentales, los cuales se encuentran en el artículo 416, que menciona los principios bajo los cuales se desarrollará y ejecutará, las relaciones internacionales, entre las directrices enunciadas, se encuentra el reconocimiento de la ciudadanía universal y exige el respeto de los derechos de las personas migrantes, de la siguiente manera en sus numerales 6 y 7:

Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Algo que va de la mano de lo detallado en el párrafo anterior, es el espíritu de reforzar los vínculos de hermandad con América Latina y el Caribe, por lo que,

²⁵⁰ Cabe señalar, no obstante, que el Decreto Ejecutivo 3301/1992, ya reconocía en parte estos derechos. *Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su Protocolo de 1967.*

²⁵¹ Éste elemento, sin embargo, como ocurre en otros puntos del capítulo, no ha recibido un desarrollo posterior ni existen mecanismos estatales de respuesta ante situaciones de desplazamiento forzado. De manera informal, sin embargo, y en el marco del desarrollo legislativo en proceso para la Ley de Movilidad, en 2010 se realizó una consultoría no publicada encargada por el Ministerio del Interior para la elaboración de un protocolo de protección.

determina la integración y la búsqueda de la creación de la ciudadanía latinoamericana, algo que es enunciado en el artículo 423 en su numeral 5:

La integración en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y proceso de integración, el Estado Ecuatoriano se comprometerá a:

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Conscientes no sólo de las migraciones internas que han vivido a lo largo de la historia –de carácter económico en buena medida e incitados por la expansión comercial de la costa, la explotación petrolera en el Oriente, las reformas agrarias, entre otros–, pero también por la héjira que sigue al desplome bancario de finales de los 1990,²⁵² la Constitución incorpora normas relativas a la no discriminación por la condición migratoria, lanzando un claro mensaje a los países de acogida de los ecuatorianos y de las ecuatorianas en el exterior. La Carta reconoce su organización y participación política en el exterior, así como de las personas extranjeras residentes en el país. Y sigue, afirmando la existencia de la familia transnacional.

También cabe remarcar, la normativa secundaria que se ha creado con el fin de aportar para que las personas en contexto de movilidad humana puedan ejercer sus derechos, como el Acuerdo 337²⁵³ del Ministerio de Educación que permite el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes sin importar su situación migratoria (incluye personas extranjeras y ecuatorianas retornadas);

A su vez, en el ámbito de las administraciones autónomas descentralizadas en base de lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y

²⁵² La Coalición por las Migraciones y Refugio, señala un significativo proceso de salida de ecuatorianos hacia diversos países en América y Europa a partir del año 2.000, de los años 2.004 y 2.005. Este proceso decrece de manera importante en el marco de la implementación de políticas restrictivas en los principales países de destino: España, EEUU e Italia. La emigración hacia países latinoamericanos es poco conocida y según datos de los saldos migratorios, Argentina, Chile y Venezuela son los principales países de destino.

²⁵³ SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES. Acuerdo 337. Disponible en: http://www.sjrmeccuador.org.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=60:version-popular-acuerdo-337-acceso-y-permanencia-en-el-sistema-educativo&catid=37:documentos-de-interes.

Descentralización (COOTAD), otorgaba la competencia en temas de movilidad humana basado en el precepto de grupos de atención prioritaria, es así que en el caso de las prefecturas (provincias) en su artículo 31 literal h, lo contempla de la siguiente manera: Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;

Situación que también es trasladada a los municipios (cantones), mencionando el COOTAD en su artículo 54 literal j, dicha competencia en base de lo siguiente:

Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.

Sin embargo, como un dato importante, anterior a esa normativa encontramos la Ordenanza Metropolitana No. 271 sobre Movilidad Humana del Municipio Metropolitano de Quito publicada en el Registro Oficial 531 de 13 de diciembre de 2009 que buscan integrar a las personas en contexto movilidad dentro de los servicios municipales y que fue agregada al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito de la siguiente manera:

El Municipio declara como política pública la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y familias que viven diferentes situaciones de movilidad, ya sea como emigrantes, inmigrantes, desplazados a causa de cualquier tipo de violencia, personas en tránsito y otros que fueren reconocidos por la legislación ecuatoriana y los tratados y convenios ratificados por el Estado Ecuatoriano. Para este efecto, adopta el Plan Distrital de la Movilidad Humana implementado por la Dirección Metropolitana de Inclusión Social como instrumento de planificación en permanente retroalimentación, y que considera a la movilidad humana como un proceso social en el que confluyen personas, valores culturales, información, recursos económicos, entre otros. Todos los procesos de formulación de políticas, de planificación, de gestión, de información y de control social llevados a cabo en el Distrito Metropolitano de Quito, deberán ser congruentes con el Plan Distrital de la Movilidad Humana.

Los principios bajo los cuales se lleva a cabo dicha ordenanza son:

- No discriminación, inclusión e integración social.
- La visibilización sobre las dinámicas de la movilidad humana.
- Ejercicio y goce de los derechos humanos.
- Coherencia entre las políticas de respuesta a las demandas e interacción con las personas que se encuentran en el contexto de movilidad humana.
- La garantía de servicios públicos universales y de calidad.
- La corresponsabilidad, coordinación y concertación a tres niveles: institucional, comunitario e individual con los aportes de los sectores públicos y privados.
- La participación y gobernabilidad democrática de las personas en movilidad humana para la creación de políticas.

Gráfico 18: Principios de la movilidad humana



Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Elaboración: Autor

Esto se lo lleva a la práctica mediante cinco ejes de acción que brevemente serán enunciados y explicados a continuación:

1. La integralidad de las políticas desde un enfoque de género, equidad, integralidad e interculturalidad.
2. El sistema de gestión participativa toma en cuenta los criterios para la definición de decisiones sobre el desarrollo de la ciudad.
3. La inclusión social e integración social que impliquen el goce efectivo de derechos sin distinción de ningún tipo.
4. La transversalización que busca repotenciar los servicios públicos del sistema municipal bajo la inclusión e integración; y
5. La transparencia para la rendición de cuentas ante la participación y debate ciudadano.

Esto se ha llevado mediante la institucionalización del Sistema Distrital de Movilidad Humana el que se encuentra compuesto por cuatro espacios.

El primero es la Mesa Distrital de Movilidad Humana en el que se lleva a cabo los mecanismos que garanticen a las personas el derecho de asociación así como el acceso a la información para su participación en la formulación y evaluación de políticas municipales.

A su vez, como otro de los espacios tenemos a la Red Distrital de Servicios, encargada de ofrecer servicios especializados de asesoría legal, asistencia social, psicológica y humanitaria con el fin de la restitución de derechos de la población en contexto de movilidad humana.

El tercer espacio, es la llamada Casa Metropolitana de Movilidad Humana, instancia que impulsa el apoyo social, económico y productivo de las personas migrantes y sus familias mediante programas de acción.

El último y no menos importante es el Observatorio Distrital de Movilidad Humana encargado del manejo de la base de información e investigación que permita la formulación de políticas a favor de personas en contexto de movilidad humana.

Gráfico 19: Sistema Distrital de Movilidad Humana



*Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Elaboración: Autor*

Otros esfuerzos seccionales importantes se encuentran en ciudades como Cuenca, San Lorenzo, Esmeraldas y Lago Agrio, a su vez a nivel provincial contamos con lo realizado por Guayas e Imbabura. Los avances emprendidos entre el 2010 y el 2013, a través de ordenanzas, agendas o declaraciones han logrado reafirmar el compromiso con las personas en movilidad humana.

El Centro de Movilidad Humana e Interculturalidad conocido también como la casa del Migrante en Cuenca desde el año 2007 viene brindando apoyo psicológico, asesoría legal y servicio social. A su vez, ha puesto a disposición de la comunidad un infocentro que garantiza el acceso a las TICs.

En el caso de ese Municipio, la ordenanza que regulaba y organizaba el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para las personas migrantes y sus familias fue promulgada el 6 de abril de 2010.

Los principios bajo los cuales se rige esta normativa seccional son:

1. Universalidad, toda persona migrante al igual que sus familias gozan de la protección del Estado, gobiernos locales, organismos con competencia y la sociedad en general.
2. Solidaridad, para que se mejoren las condiciones de vida de las personas en contexto de movilidad humana y sus familias.
3. Equidad, promoviendo un trato digno, justo y equitativo que fomente la no discriminación en base de la inclusión social.
4. Interculturalidad, creando espacios de diálogo e interacción entre las cosmovisiones indígenas y occidental a fin de fortalecer la reciprocidad y complementariedad de las personas.
5. Corresponsabilidad, mediante la creación de normativa, políticas, planes, programas y demás servicios a favor de las personas en movilidad humana y sus familias.
6. Participación de todos los actores sociales para la formulación de planes, programas y servicios con enfoque de atención del colectivo migrante.
7. Honestidad y transparencia mediante la implementación del uso de recursos humanos, económicos y físicos con eficiencia y efectividad.

Las políticas públicas más importantes del Sistema planteado por la ciudad de Cuenca son:

- Promover la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados enfocados a garantizar los derechos de las personas migrantes en los países de origen, tránsito y destino.

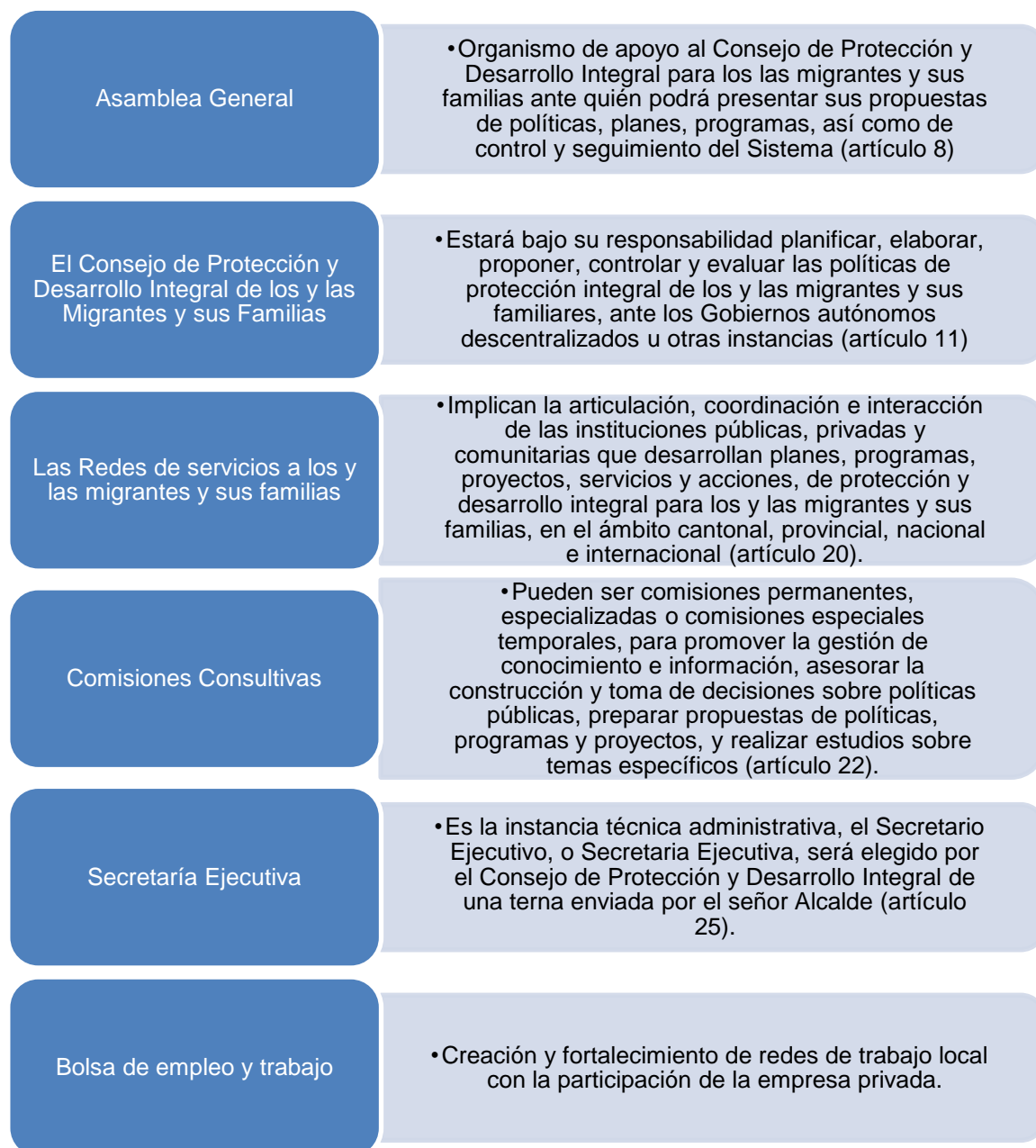
- Fortalecimiento, articulación y coordinación con otros actores a fin de tener un enfoque integral de garantía de derechos de las personas que han tenido que migrar, así como de sus familias.
- Dar apoyo a las personas en movilidad humana y sus familias en los países de destino, al igual que a quiénes han retornado para que puedan participar en la formulación de políticas públicas.
- Difundir los derechos y servicios especializados para personas migrantes y sus familiares a fin de garantizar el acceso a la información.
- Fortalecer e implementar los planes, proyectos y servicios a favor de las personas migrantes y sus familias en especial atención a quienes se encuentren en situación de abandono.
- Articulación de redes de servicios de instituciones públicas y privadas para brindar protección a cónyuges, jefes y jefas de hogar al igual que los hijos de las personas migrantes.
- Crear bolsas de empleo a favor de la población de atención prioritaria.
- Capacitar y brindar facilidades como la comercialización y crédito para el impulso de emprendimientos económicos.
- Fomentar alianzas de entidades públicas, comunitarias y privadas para estimular la construcción de proyectos inmobiliarios dignos y de bajo coste para personas migrantes y sus familias.
- Promover y facilitar el proceso de reinserción familiar.

A su vez, en tanto al funcionamiento y atribuciones del sistema, el artículo 5 de la ordenanza dice:

...el Sistema de Protección y Desarrollo Integral para los migrantes y sus familias que articula y coordina acciones con diversos organismos públicos, comunitarios, asociativos y privados para formular y ejecutar planes, programas, proyectos y servicios sustentado en políticas públicas que garanticen los Derechos Humanos y el bienestar de la población que soporta problemas derivados de la migración y el desplazamiento forzado, propiciando la participación ciudadana y la corresponsabilidad activa de todos los actores.

Este Sistema se encuentra compuesto por seis espacios,²⁵⁴ que buscan dar una atención integral en donde se conjuga la directriz emanada por el gobierno seccional en conjunto con la participación de representantes de familiares de migrantes, refugiados, desplazados al igual que organismos internacionales que tienen experiencia en la temática, a fin de brindar soluciones desde varios puntos de vista, sin dejar de lado la posibilidad de brindar asistencia no solo desde servicios sino con la creación de bolsas de empleo como mecanismos efectivos de equidad.

²⁵⁴ La Asamblea General ; El Consejo de Protección y Desarrollo Integral de los y las Migrantes y sus Familias del cantón Cuenca: Las Redes de servicios a los y las migrantes y sus familias; Las Comisiones Consultivas; La Secretaria Ejecutiva; y Bolsa de empleo y trabajo

Gráfico 20: Sistema de movilidad humana

Fuente: Municipio de Cuenca

Elaboración: Autor

Los cantones de San Lorenzo y Esmeraldas se unieron a esta buena práctica y durante el 2012 y 2013 respectivamente promulgaron las ordenanzas que buscaban la protección, respeto garantía y ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana y sus familias bajo un Sistema de Protección y Desarrollo Integral basado en

los principios de universalidad, solidaridad, equidad, interculturalidad, corresponsabilidad, participación y transparencia.

Dentro del panorama, se incrementaba la necesidad de crear también soluciones para las víctimas de trata y tráfico de personas por lo cual, Lago Agrio durante el 2013 plantea una agenda cantonal para la prevención y sanción del primer delito mencionado a través de protección integral con una duración de cuatro años.



Esta iniciativa nace para fortalecer y dar continuidad al trabajo realizado en el año 2006 por la Mesa Anti Trata que incluía capacitaciones a operadores de justicia, centros educativos y a organizaciones que trabajaban en la temática.

El objetivo del plan consistía en establecer a nivel cantonal estrategias de acceso que puedan dar respuestas integrales ante la trata y la atención de las víctimas y sus familiares.

Los ejes bajo los cuales se maneja esta agenda son: **la protección integral** que se da mediante la adopción de medidas que protejan **la integridad física y**

psicológica de las víctimas que permitan **la restitución y reparación de los derechos** lo que conlleva al **acceso efectivo al sistema judicial** para lograr una **indemnización y rehabilitación**.

En tanto a nivel provincial el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayas, promulgó la ordenanza de 14 de noviembre de 2011 que tenía como objeto fomentar y promover el derecho a la igualdad y la inclusión de los grupos de atención prioritaria entre los que encontramos a las personas en movilidad humana.

El aporte fundamental de esta normativa seccional se encuentra en la aplicación directa de la no discriminación, lo cual conlleva a la progresividad de derechos en igualdad de condiciones.

A su vez, se ve necesaria la elaboración de planes y proyectos sociales a favor de la población que ha sido excluida sobre todo se concentra en la provisión de servicios básicos.

Este esfuerzo se vio acompañado por lo sucedido en Imbabura, el 23 de diciembre de 2013 mediante la Declaración por una movilidad con rostro humano mostrando la voluntad de:

- Sumar esfuerzos a fin de que durante el 2014 se actualice la normativa sobre movilidad humana acorde a los tratados internacionales y la constitución, lo que abriría el camino para impulsar el proceso de construcción de la ley con la participación de todos los actores.
- Coordinar acciones con el gobierno central, Asamblea Nacional, GADs, Carteras de Estado, sociedad civil y organizaciones especializadas para la adopción e implementación de políticas de movilidad humana que garanticen el acceso a los derechos humanos.

- La restitución y protección de derechos de las personas migrantes incluidas las de mayor vulnerabilidad como las víctimas de trata y tráfico sin dejar de lado el trabajo en conjunto con Colombia.

En este marco, no obstante, el ejercicio efectivo de derechos, la aplicación de normas de rango menor respecto a los controles migratorios, o un creciente marco discriminatorio, hacen preciso una acción específica de protección desde las instancias públicas y privadas. Así, normativas asociadas a los documentos de viaje, Código del Trabajo, Registro Civil, procedimientos de naturalización,...precisan de una adaptación a la nueva Constitución así como a los estándares de derechos humanos.

No se ha avanzado lo suficiente en la construcción de una normativa secundaria coherente con los instrumentos internacionales y la misma Constitución del Ecuador del 2008, que dé un giro a las políticas públicas y sociales para que reconozcan y garanticen a las personas en contexto de movilidad humana el libre ejercicio de sus derechos.²⁵⁵

En diciembre de 2009 el Gobierno anunció la preparación de un proyecto de ley que aún no ha sido aprobado. El proyecto en la actualidad se encuentra en la Mesa de Seguridad de la Asamblea Nacional y será objeto de estudio del quinto capítulo de esta disertación.

3.3 Refugiados y migrantes: migraciones intracontinentales, extracontinentales, situación Colombia

El Ecuador presenta un caso interesante en el continente americano donde se combinan diversas dinámicas de movilidad: como país expulsor de migrantes, país de tránsito para movimientos transcontinentales, así como país de acogida para personas

²⁵⁵ COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO (2009). *Contenidos básicos sobre Movilidad Humana*. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf>.

que han sufrido un desplazamiento forzado fuera de las fronteras de su país. Esta diversidad genera un contexto complejo donde, aunque exista un marco constitucional comprensivo, las respuestas de Estado son aún limitadas.

Entre enero del año 2000 y diciembre de 2008, según los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos²⁵⁶, en ese período habrían ingresado a Ecuador 7.158.012 personas y retornaron a su país de origen 5.889.500 personas. Según la misma fuente, los nacionales con mayor presencia en el país provienen de Colombia, Perú, Estados Unidos, China, España y Cuba, en ese orden. Lo que podríamos llamar como “saldo” migratorio, superó el millón de personas extranjeras (1.268.512) que se presume permanecen en el territorio nacional.

En junio de 2008, de manera coherente con la concepción instrumental de la movilidad humana, Ecuador eliminó la exigencia de visado de ingreso para todas las nacionalidades, de tal modo que con la simple presentación del pasaporte vigente, el Estado permitía la permanencia en el país por el lapso de 90 días.

A raíz de dicha medida, el ingreso de nacionales procedentes de Cuba y China aumentó exponencialmente. Así, entre el 2007 y el 2008 el ingreso de personas de nacionalidad cubana llegó a su cifra récord de un 130% algo que ha sido “frenado” mediante la solicitud de visas durante el 2015; en tanto que el ingreso de personas de nacionalidad china aumentó en un 198%.

A su vez, a consecuencia de la crisis económica mundial, muchos ecuatorianos, han empezado a retornar de manera voluntaria. Sólo una pequeña cantidad se ha acogido a los planes de retorno que tanto el Estado ecuatoriano como los países de acogida han implementado. Programas que, cabe señalar, incluyen restricciones al

²⁵⁶ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, 2008. Edición Impresa. Anuarios de Migración Internacional, años 2.000 al 2.007.

reingreso para aquellos retornados, por lo que muchas de estas iniciativas no han alcanzado las expectativas previstas por las instituciones competentes²⁵⁷.

Como respuesta al compromiso del Estado en la protección a los migrantes, se crea la SENAMI, Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, cuyo fin establecido en el propio texto constitucional y que al final como se ha mencionado anteriormente ha sido asumido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de la siguiente manera:

Artículo 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional

Sin embargo, lo realizado por la SENAMI, no fue suficiente y ni efectivo, dada la falta de concurso de una adecuada normativa secundaria que permita imprimir un estilo nuevo en el ejercicio de los derechos de las personas y transforme, institucionalmente, las concepciones de servicio a la población, como debería ser la atención a las personas ecuatorianas en el exterior a través de los consulados y misiones diplomáticas, vale decir, de iniciativas de acercar el Estado a quienes están fuera, como las Casas Ecuatorianas y en la actualidad mediante otros servicios como los consulados virtuales, donde se puede acceder a actos notariales, certificaciones de documentos de viaje, registro civil, testamentos y visas; y la Defensoría del Pueblo que ha tenido un papel muy activo en los casos de embargo de viviendas de ecuatorianos residentes en España.

Es importante reconocer, adicionalmente, que la dinámica de la emigración no se focaliza únicamente en quienes salieron, sino en los diversos efectos relevantes de este hecho social en sus familiares, y sus comunidades de origen, dichos efectos no

²⁵⁷ Frente a las 100.000 personas retornadas que planteara la SENAMI en 2008 como objetivo de su plan de retorno, apenas 11.500 se habían acogida a dichas ayudas en 2010.

son solo negativos, en términos de la desestructuración familiar y otros similares, también pueden ser positivos en el intercambio de experiencias, conocimiento y relación con otras culturas, por ejemplo.

Un tema esencial es el ejercicio de los derechos de los hijos e hijas de los emigrantes, quienes han sufrido discriminación y estigmatización por el hecho de que sus padres han salido del país. Es así, que la actual Constitución realiza un avance significativo y reconoce nuevos tipos de familia, este es un hito clave para innovar enfoques de apoyo e intervención en las relaciones familiares y sociales que plantea la emigración.

3.4 Garantías establecidas en la Constitución de 2008

Todas la iniciativas constitucionales también necesitaban contar con mecanismos para hacer efectivos los derechos bajo esta nueva concepción del Neoconstitucionalismo, por lo que es importante mencionar a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional, que contempla en su artículo 4 numeral 2, la aplicación directa de los derechos y garantías reconocidas en la Constitución del Ecuador así como en instrumentos internacionales de derechos humanos, por parte de cualquier servidora o servidor público administrativo o judicial, lo harán de oficio o a petición de parte.²⁵⁸

Entre los procedimientos especiales para la tutela de derechos la Constitución del Ecuador se reconocen los siguientes: la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y petición de medidas cautelares, las cuales podrán ser presentadas ante cualquier juez o jueza de primer nivel.²⁵⁹

²⁵⁸ En concordancia al artículo 11 numeral 3 de la Constitución del Ecuador.

²⁵⁹ Artículo 167 LOGJCC.

Estas acciones pueden ser presentadas por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, que se encuentre vulnerado o amenazado en uno o más derechos reconocidos en la Constitución, de manera directa o través de su representante o apoderado. El Defensor del Pueblo también puede actuar como legitimado activo²⁶⁰ en la tutela de derechos fundamentales.

La profesora Storini enuncia sobre la posibilidad a para la presentación de estas acciones sostiene que: "...La amplitud de la legitimación reconocida por el constituyente demuestra claramente que su pretensión es que las vías de protección especial de los derechos humanos no queden ocluidas o limitadas en su acceso por condiciones de legitimación restrictiva."²⁶¹

Es así, que se presentarán dichas acciones en el lugar en el que se originaron los hechos por acción u omisión o en el lugar donde tienen efectos.²⁶²

Como medida conjunta o independiente a las acciones constitucionales detalladas a continuación, se podrán solicitar medidas cautelares con el objeto de evitar o cesar la violación o amenaza de un derecho.²⁶³

En relación a los derechos fundamentales, es importante mencionar que el Ecuador ya tenía la obligación contemplada en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el mismo que fue firmado por el Estado el 29 de septiembre de 1967 y posteriormente ratificado el 6 de marzo de 1969. Elemento que es considerado en el artículo 11 numeral 3, donde la Constitución proclama que los derechos y garantías que se encuentren establecidos en la misma y en los instrumentos internacionales serán de directa aplicación y es por esto que la nueva estructura de garantías marca otro hito importante.

²⁶⁰ Artículo 9 LOGJCC.

²⁶¹ STORINI, Claudia. *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales publicado en La Nueva Constitución*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009, p. 306

²⁶² Artículo 7 LOGJCC.

²⁶³ Artículo 87 CE.

En razón de la dinámica de estas garantías constitucionales, se puede mencionar que el acceso a tales acciones contiene muy poca problemática, puesto que los trámites son gratuitos, en caso de no tener recursos para contar con un abogado, queda abierta la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo, Defensoría Pública o a los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho, lo cual está prescrito como obligación en la Constitución y en las leyes.

En tanto a la resolución de estas acciones, durante estos últimos cinco años El Ecuador ha pasado de tener 4 a 14 jueces por cada 100.000. Es así, que la administración de justicia en su gran mayoría las ha tramitado de manera adecuada según los términos contemplados en la ley. A su vez, los funcionarios y servidores públicos tienen clara la disposición constitucional, en la cual se menciona que en caso de que sus acciones u omisiones tengan como conclusión una demanda contra el Estado, este podrá recurrir en caso de probarse tales hechos al derecho de repetición.

3.4.1 Acción de Protección²⁶⁴

Esta acción busca amparar de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución.²⁶⁵

Podrá ser interpuesto, cuando: haya existido una violación de un derecho constitucional; por acción u omisión de autoridad pública o particular; y cuando no exista otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para la protección de un derecho²⁶⁶.

A su vez, tiene las limitaciones propias de la misma y se establece que esta garantía jurisdiccional no podrá ser presentada.²⁶⁷

²⁶⁴ Artículo 88 CE.

²⁶⁵ Artículo 39 LOGJCC.

²⁶⁶ Artículo 40 LOGJCC.

²⁶⁷ Artículo 42 LOGJCC.

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral

3.4.2 Acción de Hábeas Corpus²⁶⁸

Tiene como objeto recuperar la libertad de la persona o grupo de personas que hayan sido detenidas de manera arbitraria, ilegal o ilegítima por disposición de autoridad pública u otra. A su vez se intenta precautelar los derechos a la vida e integridad física.

En caso de que la orden de privación de libertad se haya dado dentro de un proceso penal, la acción de hábeas corpus, se la presentará en la Corte Provincial de Justicia.

3.4.3 Acción de acceso a la información pública²⁶⁹

Garantiza el acceso a la información pública el cual haya sido denegado de manera expresa o tácita; también se interpondrá, cuando la información no sea verídica

²⁶⁸ Artículo 89 de la Constitución del Ecuador.

²⁶⁹ Artículo 91 de la Constitución del Ecuador.

o completa. Solo se podrá alegar que el contenido es secreto, reservado o confidencial cuando esta característica sea anterior a la petición.

La violación de este derecho se dará en el lugar donde presuntamente o realmente se encuentre la información requerida.²⁷⁰

3.4.4 Acción de Hábeas Data²⁷¹

Busca proteger el derecho de conocer la existencia y acceso a documentos, datos genéticos, bancos de datos de instituciones públicas o privadas, de una persona, la cual podrá solicitar la actualización, rectificación, eliminación o anulación de tal información.

A su vez, también, se puede interponer esta acción, cuando haya sido utilizada y viole un derecho constitucional sin autorización expresa, a menos de que haya sido entregada bajo orden judicial.²⁷²

Esta acción podrá ser presentada por cualquier persona natural o jurídica, por sus propios derechos o través de su representante legitimado.²⁷³

En caso de que estos datos causarán daño, el afectado tiene la posibilidad de realizar la respectiva demanda.

3.4.5 Acción por incumplimiento²⁷⁴

Tiene como objetivo, garantizar la aplicación de la normas del sistema jurídico, el cumplimiento de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos

²⁷⁰ Artículo 48 LOGJCC

²⁷¹ Artículo 92 de la Constitución del Ecuador.

²⁷² Artículo 50 LOGJCC

²⁷³ Artículo 51 LOGJCC

²⁷⁴ Artículo 93 de la Constitución del Ecuador.

humanos, en casos en los que la norma o decisión contenga la obligación de acción u omisión, la cual sea clara, expresa y exigible.

Como requisito, la persona afectada deberá pedir el cumplimiento a la autoridad que tenga la obligación de satisfacerla. En caso de que la autoridad pública o privada en el término de 40 días no haya cumplido su deber, se entenderá configurado el incumplimiento.²⁷⁵

3.4.6 Acción Extraordinaria de Protección²⁷⁶

Se la puede interponer contra sentencias y autos definitivos en los que por acción u omisión se haya violado derechos reconocidos en la Constitución. Este recurso se lo debe presentar ante la Corte Constitucional, siempre y cuando se hayan agotado los procesos ordinarios y extraordinarios dentro del plazo definido por la ley.

Como excepción, tenemos que la falta de interposición de recursos en los procesos ordinarios y extraordinarios no será atribuible al titular del derecho vulnerado. Es así, por ejemplo cuando se le haya rechazado un recurso por una serie de circunstancias, pero que en ninguna de ellas sea producto de la negligencia del afectado.

El término para presentar esta acción será de veinte días, contados desde la notificación de la decisión judicial la cual es producto de la violación de un derecho constitucional, para quienes fueron parte del proceso. En el caso de personas que debían ser parte, el término correrá desde la fecha en que tuvieron conocimiento de la providencia.²⁷⁷

²⁷⁵ Artículo 54 LOGJCC

²⁷⁶ Artículo 94 de la Constitución del Ecuador.

²⁷⁷ Artículo 60 LOGJCC

3.5 Los derechos del buen vivir

Las garantías constitucionales bajo un nuevo marco de concepción de derecho, también pone en discusión la formulación tradicional del Estado-Nación, que en el contexto andino, no tuvo mayor éxito, contando aquellos mecanismos utilizados para homogeneizar las sociedades, en razón de la discriminación o racismo hacia los colectivos indígenas, lo que creó una serie de desigualdades institucionalizadas desde el propio Estado a partir de la exclusión sistemática del poder.²⁷⁸

El *Sumak Kawsay* o buen vivir, es sin duda algún uno de los mayores avances que el Ecuador ha dado hacia la interculturalidad, puesto que se realizan las reivindicaciones al sector indígena, el cual desde 1990, venía luchando en cada uno de sus espacios, reconociendo así la pluralidad e inclusión de dicho colectivo.²⁷⁹

A su vez, no puede ser interpretado como una sola cosmovisión, pues caeríamos nuevamente en la simplificación de los procesos, y que además nos invita superar la traducción de este precepto indígena, puesto que al hacerlo de modo literal, nos quedaríamos en la simplicidad de hermosa vida o bella existencia.²⁸⁰

No podríamos comprender y analizar, este principio indígena, sin que se hable de la conexión del desarrollo de la vida con la pacha (todo lo que es), que incluye al universo, entiéndase el tiempo y el espacio, ya que tienen incidencia sobre nuestros modos de vida y viceversa.²⁸¹

Para la cosmovisión indígena, existen tres tipos o niveles de la realidad (pacha): Ukhu Pacha (sentir bien implica el futuro), Kay Pacha (hacer bien, es decir el presente)

²⁷⁸ AVILA SANTAMARIA, R. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.113

²⁷⁹ *Ibíd.*, p. 114.

²⁸⁰ *Ibíd.*, p. 116.

²⁸¹ *Ibíd.*, p. 116-117.

y Hanaq Pacha (pensar bien, es el pasado). El equilibrio entre los tres niveles, implica el Sumak Kawsay o alcanzar una existencia plena.²⁸²

El aporte del *Sumak Kawsay*, es una concepción más compleja, en la que existe una interrelación entre el tiempo, los instintos, los sentimientos y los pensamientos, que son importantes en el actuar del ser humano, sin dejar de lado la conexión con la naturaleza, lo que implica que cualquier daño que se haga en contra de ella, tendrá efectos sobre los seres humanos.²⁸³

El nuevo modelo económico planteado, es un proceso no extractivista, el cual parte desde la cosmovisión indígena, sustentado por el principio del buen vivir o *Sumak Kawsay*. Que implica el encontrar la armonía entre la persona-comunidad y su entorno.

A su vez, desea impedir que el modelo económico basado en la extracción, el cual atenta claramente contra la naturaleza, la misma que nos brinda recursos limitados, por lo que se determina que se debe ser consciente de que las generaciones futuras, en razón de que estas puedan gozar en la misma cantidad y calidad dichos recursos.²⁸⁴

Lo cual para François Houtart, se determina desde el contexto propio del continente americano frente a la perspectiva de desarrollo que ha cosechado desigualdades, mencionando que:

Aquí en América Latina, vemos a Cuba, y a los países con perspectivas nuevas como Venezuela, Ecuador y Bolivia, y algunos movimientos de izquierda radical critican a los regímenes diciendo que no acaban con el capitalismo, pero eso es una falta de pensamiento dialéctico. No se puede acabar con el capitalismo de forma directa. Todo el problema es saber si las políticas concretas que tienen, va en la dirección de contradecir, a largo plazo, la lógica del capitalismo o no, o si son solamente adaptaciones. Y aquí el ejemplo ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas). ALBA me parece un ejemplo muy interesante de construir una integración económica, social, cultural, no sobre la base de la competencia,

²⁸² Ibídem, p.118-119.

²⁸³ Ibídem, p.122.

²⁸⁴ AVILA SANTAMARIA Ramiro. *Neocostitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.342.

de la competitividad que es algo fundamental del capitalismo, sino sobre la base de la complementariedad y solidaridad. Y eso es un paso adelante.²⁸⁵

Este nuevo modelo, implica el reconocimiento de otros derechos como el de la naturaleza, derecho de la tierra, soberanía alimentaria, protección de la biodiversidad, conocimientos ancestrales, lo que claramente es una propuesta válida ante el modelo caduco y extractivista neoliberal, donde el sujeto de derechos, es decir el individuo se aprovecha de manera indiscriminada de los recursos del planeta, poniendo en riesgo a la humanidad a cambio de sus grandes ganancias particulares.²⁸⁶

Ahora bien, sobre los derechos que hacen parte del buen vivir se encuentran recogidos en la Constitución dentro del capítulo titulado “Derechos del buen vivir”. Y a su vez dentro del Régimen del Buen Vivir, es así que los artículos respectivos plantean cuestiones que son la base del Ecuador:

Artículo 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Artículo 342.- El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

²⁸⁵ ACOSTA Alberto (Compilador). *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya Yala, 2009, p.153

²⁸⁶ AVILA SANTAMARIA Ramiro. *Neocostitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.343.

Que deben ser interpretados desde el Constitucionalismo social, donde se desarrollan preceptos, reglas y disposiciones, para delimitar la discrecionalidad empresarial para preponderar los derechos humanos.²⁸⁷

En tanto a lo relativo a los derechos, a la Alimentación y al Agua, se encuentran ligados de tal manera que se menciona que se debe contar con alimentos sanos, suficientes y nutritivos y que el acceso al líquido vital es un derecho fundamental e irrenunciable, y es un patrimonio (artículos 12 y 13).

Sobre la cultura, en lo referente a lo prestacional estrictamente, no dice mucho, puesto que solo menciona la libertad de las personas en tanto a su identidad (artículo 21) y en artículos posteriores declara el deber del Estado de respetar las condiciones de diferencia de la cultura como elementos que serán tomados en cuenta para derechos como la salud y educación (artículo 44). En esta materia, existe un Recurso de Amparo (actualmente definido como Acción de Protección), interpuesta por la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE) contra la petrolera Arco, puesto que dentro de la concesión de un campo de explotación petrolera, que se encontraba dentro del territorio de esta nacionalidad, se atentaba contra lo definido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pues no se les había consultado lo cual es un deber del Estado y debido a la violación del domicilio claramente se atentaba contra la identidad cultural de este pueblo.²⁸⁸ Se añade, que le fue concedido.

Un caso similar fue resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 27 de junio de 2012, por las acciones y omisiones del Ecuador en perjuicio del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros, por la realización de actividades hidrocarburíferas en su territorio violando el derecho de consulta previa.

²⁸⁷ GARAICOA ORTIZ Xavier. *Perspectivas del Régimen Constitucional del Buen Vivir y del Empoderamiento Ciudadano*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 2009, p. 143.

²⁸⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. *Caso FIPSE contra Arco Oriente*. Sala Primera, 1 de abril de 2000. Disponible en: http://www.escrib.net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=404513&country=13522&attribLang_id=13441.

Algunos de los hechos más importantes del caso son:

- El 26 de julio de 1996, el Estado celebró un contrato de participación con la Empresa CGC para la exploración y explotación petrolera del denominado Bloque 23, en la provincia de Pastaza, mismo que en un 65% se encontraba en territorio de Sarayaku.
- Esta comunidad indígena presentó a la CIDH una solicitud de medidas cautelares; las que fueron otorgadas el 5 de mayo de 2003.
- El 6 de julio de 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso la implementación de medidas provisionales.
- En el 2012 la Corte condena al Ecuador el pago por los daños material e inmaterial el Ecuador canceló USD\$1'340.000,00 al Pueblo Sarayaku.

Respecto a la educación, está contemplada como un derecho de las personas a lo largo de su vida, y como esencial para el ejercicio de la ciudadanía gravitando en la igualdad y en la inclusión social. Se añade que es un deber ineludible e inexcusable del Estado (artículo 26). Como elementos importantes de este derecho tenemos su obligatoriedad, centrada en el respeto a los derechos humanos y la democracia.

Se garantiza su acceso gratuito en los niveles básico e intermedio. Dentro de los avances en este sentido, el Gobierno actual eliminó un aporte voluntario de \$25 que era cobrado por escuelas y colegios fiscales (públicos), en virtud de que las partidas presupuestarias no les permitían cubrir gastos de clases de inglés y computación.²⁸⁹

Además desde hace un par de años se ha empezado con la entrega gratuita de libros y uniformes, lo que sin duda alguna ha beneficiado el acceso a la educación puesto que en muchos casos, a pesar de que no se cobraba matrícula para ingresar a

²⁸⁹ EL UNIVERSO, *34% de escuelas reciben el aporte voluntario*, 11 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2006/09/11/0001/18/3E0461243B5E4CF9B680232067630122.html>.

las escuelas y colegios, la compra de útiles escolares y uniformes implicaba una limitación real de este derecho.²⁹⁰

Algo que también es importante añadir es que existen universidades públicas, que con un par de reformas realizadas por el Ejecutivo, han permitido que las personas con los mejores puntajes en las pruebas de ingreso puedan beneficiarse de esta política pública.

La Constitución es clara en determinar que es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber del estado, a tal manera que dice de manera determinante que este garantizará que se apliquen principios a esta facultad. Además, el constituyente no olvidó el componente de libertad y en la redacción del mismo añade la libertad de cátedra y la posibilidad de enseñanza escolarizada o no.

Es importante mencionar que en tanto a la universalidad²⁹¹ queda entendido que es un derecho de las personas como ciudadanas y al mismo tiempo una obligación en la que el Estado lo contempla como un sector prioritario como inversión a futuro. Es necesario añadir lo referente a lo citado en párrafos anteriores, al momento de declarar la faceta de obligatoriedad de este derecho, dentro del contexto de la edad y falta de madurez de niños, niñas y adolescentes, pero en el caso ecuatoriano, se plantea como un derecho de las personas durante su existencia,²⁹² lo que claramente enfoca a esta facultad desde otro punto.

En tanto a la enseñanza, no se olvida que los padres, madres y representantes de niños, niñas y adolescentes puedan elegir la educación que esté acorde a sus creencias y principios.

²⁹⁰ ECUADOR INMEDIATO, *18500000 textos escolares gratuitos serán entregados en Guayas*, 2 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/1850_000_textos_escolares_gratuitos_seran_entregados_en_guayas--99033.

²⁹¹ En la Observación General del Comité DESC No.13, en su párrafo 24 en tanto a la universalidad contempla que la educación se gozará sin importar ni edad ni sexo y se aplicará a todos por igual.

²⁹² En los apartados 11 y 12 de la Declaración de Hamburgo, el derecho de que las personas adultas puedan ser alfabetizadas, lo cual va sin lugar a dudas en conexión a lo estipulado por la CE.

El Estado central queda obligado, pero se define en leyes concernientes a la educación, la labor fundamental del Ministerio de Educación a nivel nacional, mediante planes y acuerdos ministeriales, que permitan que este derecho cumpla con la gratuidad, mediante la entrega de útiles y uniformes. Además la labor realizada por las direcciones provinciales, ayuda a que la presencia del estado para garantizar el acceso a la educación enfrente elementos propios de cada sector.

Al igual que en la Observación General del Comité DESC No.11 (OG 11), en la cual contempla al derecho de la educación como un derecho político, lo cual está tomado en cuenta en la CE, al momento de referirse que se impartirá basándose en la democracia. A su vez el estado ecuatoriano supera el estándar propuesto por dicho documento en tanto a la obligatoriedad y declara que la misma será hasta el nivel del bachillerato o intermedio.

En tanto a la gratuidad, algo que para OG 11 es algo indispensable, la CE, considera que dicho precepto se lo mantendrá hasta el nivel universitario, lo que sin duda alguna amplia el ejercicio de este derecho.²⁹³

El derecho a la vivienda contemplado en el artículo 30, tiene como elementos importantes, que las personas pueden gozar de un hábitat seguro y saludable, de una vivienda adecuada y digna sin importar su situación social y económica. Se agrega el disfrute pleno de espacios públicos.

El derecho a la salud²⁹⁴ ha sido contemplado por el Constituyente como una red de otros derechos como alimentación, agua, educación, cultura física, trabajo, seguridad social y ambiente sano y será llevado a cabo mediante políticas económicas-

²⁹³ Ver COMITÉ DESC, *Observación General del Comité DESC No. 11*, 10 de mayo de 1999. Disponible en: http://master.pradpi.org/2/file.php/7/derecho_a_la_educacion/Observacion_General_11.pdf.

²⁹⁴ En el año 2000, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Ministerio de Salud del Ecuador interpuso una demanda en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Ecuador, debido a que dentro del presupuesto general del estado, la asignación para la salud era inferior a la de años anterior por lo que se vulneraba el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación a la progresividad.

sociales, buscando que la prestación de dichos servicios se encuentre basada en equidad, universalidad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución, bioética y con enfoques de género y generacionales (artículo 32).

Cabe mencionar, que este había sido un ámbito que se le había “olvidado” al Estado, por lo que lo declaró en emergencia, buscando actuar de manera urgente en relación al equipamiento de hospitales y creación de partidas presupuestarias para profesionales de la salud.²⁹⁵

Algo que sin duda alguna, es un elemento fundamental de este derecho es la provisión de medicina al igual que el servicio gratuito, que en actualidad se ha transformado a raíz de la declaración en emergencia del sector salud (10 de enero de 2011), dentro de los principales ejes, encontramos la dotación de medicamentos a hospitales y centros de salud públicos como parte de la protección de este derecho, llegando durante el 2015 según cifras de la Cartera de Estado a cargo de esa temática, la inversión de 417 millones de dólares.

Sin embargo dentro de este mismo tema, se puede citar lo mencionado por la Observación Final del Comité de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, elaborada el 13 de septiembre de 2005, el cual sostiene que es necesario que este grupo cuente con medicamentos de bajo costo, producto de este texto, el Estado implemento un plan para que los genéricos sean considerados por los médicos como un mecanismo de acceso real a ciertos medicamentos.

Es así que el Ecuador ha llevado a cabo la política pública de acceso a medicamentos genéricos que cumplan con los estándares de calidad, eficacia y seguridad.

²⁹⁵ ECUADOR INMEDIATO. *Gobierno declara emergencia en sector salud*. 27 de septiembre de 2004. Disponible en : http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2404&umt=Gobierno%20declara%20emergencia%20en%20sector%20salud

En tanto al derecho del trabajo enunciado en el artículo 33, se detalla como un derecho y deber social y económico, que es fuente de la realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras, el pleno respeto de la dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y que de manera libre se trabaje en lo escogido.

Un elemento importante sobre este derecho, fue lo realizado por la Asamblea Constituyente en abril de 2008, donde elaboró Mandato 8²⁹⁶, el cual atendía a una circunstancia que el país vivía, en la que debido a modalidades como la tercerización, intermediación laboral y trabajo por horas se explotaba a las personas por lo que mediante este instrumento las eliminaron, como un mecanismo de precaución y protección.

Sin embargo, durante el primer trimestre de 2016, el Gobierno tuvo que flexibilizar la normativa laboral en razón de los índices de desempleo en marzo pues se registró una tasa de 5,7% mientras que el desempleo en 17,1%. Con estos antecedentes se permitió a las empresas contratar por horas, siempre y cuando puedan demostrar que no están obteniendo ganancias.

La seguridad social, derecho que tiene estrecha vinculación con el trabajo, se configura como un derecho irrenunciable, deber y responsabilidad primordial del Estado. Se regirá por principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad (artículo 34). Debido a reformas en la Ley de Seguridad Social, es posible que personas que realizan labores no remuneradas en sus hogares puedan acogerse al seguro voluntario y además que quienes no se encuentran en desempleo también puedan beneficiarse de los programas. Este derecho se encontraba siendo vulnerado en gran medida a las empleadas/os domésticas/os, por lo que el Ministerio

²⁹⁶ Ver ASAMBLEA CONSTITUYENTE, *Mandato No. 8*, 30 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/wp-content/uploads/2009/05/mandato08.pdf>.

de Relaciones Laborales, elaboró un plan para que los patronos las afilien y gocen de estos beneficios.²⁹⁷

Este reconocimiento al trabajo doméstico se ha consolidado de tal manera, que en el mes de junio de 2016 se conformó el Sindicato Nacional Único de Trabajadoras Remuneradas del Hogar (Sinutrhe) en el cual se encuentran registradas seiscientas personas.

La Constitución suele referirse en varios capítulos a la “vida digna”, por lo que en su artículo 66 dice:

Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

Con este artículo queda claro, que se entiende a los derechos sociales como una red donde gozan de la misma importancia y valor y que a medida de su cumplimiento desarrollado de manera progresiva se elevará el nivel de vida.

Las personas que pueden gozar de estos derechos se encuentran englobadas sin ninguna distinción pues se parte de la igualdad para el acceso y en el caso de extranjeros contempla en el artículo 9 de la Constitución que tienen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales, esto se vincula con la eliminación del término de “ilegal” al ser humano que no cuenta con un estatus migratorio, y se considera como irregular, lo cual sin duda alguna es una dignificación del derecho de la movilidad humana.

Como ha quedado constatado, en los elementos de los derechos anteriormente descritos, quedan definidos, por una parte la obligación del Estado, obligaciones de los particulares de manera amplia a no intervenir con el goce de los derechos y cuestiones

²⁹⁷ Ver REVISTA VISTAZO, *Gobierno proyecta mejoras para empleadas domésticas*, 16 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=7029>.

específicas dependiendo de cada uno de los mismos²⁹⁸ y el componente de libertad de los mismos.

No obstante, es importante mencionar lo relativo a la educación, lo cual es el único derecho en el cual se plantea su obligatoriedad. Sin embargo, en la Constitución se considera como una posibilidad en ambas vías puesto que al tomar como parámetro que somos ciudadanos/as, es un deber y un derecho el ejercerlo con finalidad de beneficio no solo personal sino del mismo Estado, el cual contará con personas preparadas.

También se ha notado en tanto a la accesibilidad que derechos como la salud y la educación se han elaborado planes para la efectiva gratuidad. En tanto a derechos como la vivienda o trabajo, el gobierno ha creado planes de acceso a créditos habitaciones con bajos intereses y socioempleo que ha permitido que personas que se encuentran en la desocupación²⁹⁹, puedan ingresar sus hojas de vida en el sistema y de esta manera los patronos los puedan contratar; de la misma manera ha organizado a albañiles, plomeros, electricistas, que se encontraban en la informalidad, ahora pueden acceder a este beneficio.

En tanto a grupos desfavorecidos el artículo 35 de la Constitución, menciona que el Estado garantizará que gozarán de atención prioritaria los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas privadas de la libertad y quienes tengan una enfermedad catastrófica.

En el Presupuesto General del Estado, el año 2010 contaba con una inversión de 14.145 millones de dólares, y en campos como la salud se ha aumentado de un 0,5% del PIB a un 4% de asignación para este campo y con avances como atención gratuita

²⁹⁸ Por ejemplo con el derecho al trabajo, el Código Laboral, desarrolla las obligaciones del empleador.

²⁹⁹ Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos el desempleo se encuentra en el 7,7%. Ver <http://www.inec.gov.ec/web/guest/inicio>.

para enfermedades catastróficas. Para la educación se cuenta con un porcentaje del 6% con asignaciones para educación superior gratuita.

Sin duda este año significó un gran avance en el cumplimiento de derechos sociales, solamente haciendo una comparación de la inversión social del año 2000, cuyo monto era de 3.332 millones de dólares, podemos notar el gran abismo. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer y esto solamente indica un progreso en este ámbito y constituye una de las obligaciones de la Administración.

Todo esto busca alcanzar los Objetivos del Milenio, entre los cuales se encuentran, erradicar la pobreza y problemas alimentarios, educación básica universal, mejoramiento de la salud materna entre otros.³⁰⁰

Es así que por ejemplo se puede mencionar que la inversión social ha ido creciendo de tal manera, que por ejemplo durante el año 2014 el presupuesto del fue de 9.223 millones de dólares, esto permitió la construcción de: 11 hospitales, 36 centros de salud, 62 Centros Infantiles del Buen Vivir, 52 Unidades Educativas del Milenio y 5 Centros de Alto Rendimiento, según las cifras entregadas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Después de la aprobación de la Constitución, han quedado algunas leyes por elaborarse y otras tantas por ser adaptadas, pero si es necesario mencionar avances en tanto al tema de salud, el cual cuenta con una ley para regular el servicio prestado por hospitales y centro de salud. También podemos hablar de esfuerzos del Ministerio de Relaciones Laborales para dignificar el trabajo, cuestión que fue desarrollada en párrafos anteriores. O en el tema de alimentación, proyectos que buscan eliminar los intermediarios entre los productores y consumidores, logrando bajar el precio de los alimentos, al igual que los controles rutinarios realizados por los Intendentes de Policía

³⁰⁰ Ver Objetivos del Milenio Ecuador. Disponible en formato html: <http://www.pnud.org.ec/odm/index.htm>.

verificando el valor de artículos de primera necesidad eliminando la posibilidad de especulación.

No podemos dejar de lado cuestiones culturales como programas anuales que buscan en un caso concreto no perder la identidad del pueblo afrodescendiente, mediante la elaboración de memorias y ferias de juegos ancestrales en provincias como Esmeraldas e Imbabura, donde la presencia de este grupo es alta. En la educación, el Ministerio ha buscado que esta sea de calidad por lo que inició con un proceso de evaluación y capacitación docente con la búsqueda de mejorar el servicio que se presta.

Para finalizar, los ciudadanos y ciudadanas cuentan con una serie de garantías establecidas en la Constitución, tal y como se lo vio con anterioridad, que van desde el respeto máximo de los derechos humanos y la interpretación más beneficiosa para los casos en los que se tenga dudas hasta cuestiones legales como la Acción de Protección conocida en otros lugares como Amparo Constitucional, que busca precautelar el respeto de los derechos fundamentales (artículo 88).

3.6 Ley de Migración y Ley de Extranjería: Inconcordancias a la luz del nuevo marco constitucional

El Ecuador, bajo el nuevo proceso constitucional, se enfrenta a leyes en el ámbito migratorio, que son producto de la última dictadura militar y que claramente son contrarios a los nuevos ideales, por lo que existen varios avances, retrocesos y estándares internacionales que serán analizados.

3.6.1 Comparación de la normativa internacional con las directrices de la OIM sobre el desarrollo de legislación interna en materia migratoria.³⁰¹

En el Ecuador, existen dos cuerpos normativos, los cuales determinan la actuación del Estado así como los procedimientos administrativos para la obtención de visas y otros aspectos relativos a la inmigración, es así que la Ley de Extranjería (en adelante LE) fue publicada mediante Registro Oficial No. 454, el 4 de Noviembre de 2004 y Ley de Migración (en adelante LM), publicada en el Registro Oficial No. 563 de 12 de abril de 2005, contienen los aspectos bajo los cuales se define el tratamiento jurídico a éste fenómeno.

El primer aspecto definido por la OIM dice:

Después de identificar la autoridad del Estado y su responsabilidad para gestionar el movimiento de personas hacia y a través de su territorio, la legislación debe identificar los requisitos legislativos y normativos para el ingreso al Estado. Como mínimo, debe establecer que cuando una persona busca ingresar a un Estado, la responsabilidad de probar que tienen el derecho de hacerlo, o que su admisión no será contraria a la legislación, descansa en el individuo. También debe establecer que se les puede negar el permiso a las personas a ingresar al Estado, o que se les puede negar el ingreso en los puntos fronterizos del Estado, sobre bases especificadas en la legislación.

De esta manera, el artículo 1 de la LE, determina que el objeto de la ley es regular la situación de los extranjeros que residen en el territorio del Ecuador, por lo que se procede a determinar modalidades y condiciones de las calidades migratorias, mientras que el artículo 1 de la LM, menciona que regulará las actividades de los extranjeros residentes en el territorio ecuatorianos.

De igual manera, el artículo 5 de la LE, atribuye la aplicación y ejecución de los procedimientos del otorgamiento de visas tanto dentro y fuera del país a la Función Ejecutiva, la misma que mediante la Dirección General de Extranjería del Ministerio del

³⁰¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales. Volumen Uno. Fundamentos de la Gestión de la Migración.* OIM: Ginebra. 2004.

Interior y del Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio e Integración, se encargarán de procesos de inmigrantes y no migrantes, respectivamente.

En el mismo artículo se hace hincapié en que es una facultad soberana y discrecional del Estado, el conceder, negar o revocar una visa.

Para finalizar, éste primer aspecto, citaré los artículos 6 y 7 de la LM, el primero señala, que el tránsito internacional, se deberá efectuar a través de los puertos internacionales del país, con respeto a los horarios establecidos, con controles de autoridades y agentes de sanidad, policía y aduanas. Mientras que el segundo establece los requisitos que deberá llenar toda persona para la admisión o autorización de ingreso al país, que son los siguientes:

- Identificarse por medio de documentos conducentes y en su caso acreditar su calidad y categoría migratorias;
- Satisfacer el examen de las autoridades de salud pública y exhibir el certificado internacional de vacuna antivariólica;
- Llenar el formulario estadístico para el control migratorio;
- Satisfacer el examen de los agentes del Servicio de Migración de la Policía Nacional.

En éste aspecto, se puede notar, que falta claridad para definir las pruebas que permitan a una persona, determinar su posibilidad de ingreso, lo cual contempla por así decir un vacío bastante significativo.

El segundo aspecto abordado por la OIM, declara:

La gestión de la legislación debe establecer que cada persona que desea ingresar al Estado, necesita presentarse personalmente para inspección en los puntos de entrada designados en la frontera del Estado, y que es responsabilidad de un oficial apropiado en el punto de entrada, determinar si se le permite el ingreso o no a la persona al Estado. Para apoyar lo anterior, la legislación debe también otorgar autoridad para implementar los principales elementos de un proceso de inspección.

En tanto, a lo citado, el Ecuador, podemos partir de lo señalado anteriormente en el artículo 7 de la LM, que determina el aspecto personal, al momento de presentarse para el ingreso al país, lo cual va de la mano por el artículo 4 del mismo cuerpo legal, que establece los deberes y atribuciones de la Comandancia General de Policía, para actuar en el campo migratorio, enumerando lo siguiente:

- Organizar y coordinar los servicios centrales y provinciales de migración en la República;
- Establecer y modificar las formas migratorias para el desenvolvimiento de las actividades del servicio;
- Prevenir y controlar la migración clandestina;
- Llevar el registro nacional del movimiento migratorio, realizar los cómputos estadísticos de entrada y salida clasificando a las personas nacionales según su domicilio en el país o en el exterior; y extranjeras inmigrantes o no inmigrantes según su categoría migratoria así como conceder certificaciones sobre estos datos en papel de seguridad numerado, valorado en cuatro dólares de los Estados Unidos de América;
- Disponer el ordenamiento en escala nacional de los libros de registro de órdenes de exclusión o deportación de extranjeros, así como de las resoluciones judiciales que se establecieron para impedir que el afectado se ausente del país. La información relativa a estas medidas deberá contener datos precisos de filiación de la persona y el número de su documento de identidad;
- Realizar el empadronamiento o censo, registro y control de inmigrantes y no inmigrantes con excepción de los transeúntes y diplomáticos de conformidad con los numerales I, II, III y X del Art. 12 de la Ley de Extranjería, debiendo para el efecto extender una papeleta certificada y valorada en cuatro dólares de los Estados Unidos de América; y,
- Supervigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que gravan el movimiento migratorio.

De la misma manera, en concordancia a lo señalado, artículo 8 de la LM, determina que los agentes de policía del Servicio de Migración, realizarán inspecciones de admisión y salida del territorio nacional en razón a la normativa de las leyes de Extranjería y Migración. Es así, que se podría mencionar que la segunda directriz, ha sido cumplida de manera integral por el Ecuador.

El tercer aspecto detallado por la OIM, cita:

La legislación debe otorgar autoridad para establecer procedimientos en donde puedan ejercerse las funciones de inspección primaria y secundaria. Estos procedimientos incluirán como mínimo el recolectar datos sobre los documentos

de viaje (de forma mecánica o manual), así como registrar el término de estancia otorgado y cualquier condición impuesta al ingreso.

Es así, que el artículo 5 de la LM, atribuye a los agentes de policía del Servicio de Migración, las facultades para realizar los siguientes procedimientos³⁰²:

- Inspeccionar las naves o vehículos de transporte local o internacional en que presuman la concurrencia de personas sujetas al control migratorio;
- Interrogar a todo extranjero sujeto al fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país;
- Rechazar la admisión o salida de las personas que no se sujeten a las normas legales y reglamentarias;
- Impedir la salida de naves o vehículos de transporte internacional o no, mientras no se haya practicado la inspección migratoria;
- Limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos al fuero territorial;
- Arrestar y poner a órdenes del juez competente a las personas sujetas al fuero territorial que en su presencia o vista obstaren o pretendieren obstar la actuación de los miembros del Servicio de Migración o infringieren o pretendieren infringir las leyes, reglamentos u órdenes de autoridad de migración y pudieren evadir la acción policial hasta lograr una orden judicial de privación de libertad.

De igual manera, el aspecto número 3, define con claridad los roles de la Policía de Migración, lo que se convierte en una garantía para los inmigrantes.

El cuarto punto de las directrices definidas por la OIM, menciona:

La legislación debe identificar, y otorgar autoridad para ello, los procedimientos que rijan el otorgamiento del permiso para entrar al Estado. Esto generalmente consiste en: el pasaporte y sistema de visado. La legislación debe establecer que el propósito de la visa es otorgar permiso para ingresar al Estado a personas que cumplen con las condiciones fijadas en la legislación. Debe también establecer las circunstancias bajo las cuales una visa puede ser negada.

³⁰² En relación a la recolección de datos, el artículo 7 de la LM determina como parte del control no solo lo relativo a lo policía (migratorio), sino aspectos como la salud pública y lo relativo a aduanas.

En primer lugar, el artículo 5 de la LE, señalado anteriormente, determina los dos grupos de tipos de visa que los extranjeros en el Ecuador, donde se define que para la categoría de inmigrantes³⁰³ y no inmigrantes y las instituciones que se harán responsables de la regularización de dichos procedimientos administrativos.

Sobre el 5 punto, la OIM ha dicho:

La legislación debe señalar las condiciones de ingreso que pueden ser impuestas a las personas a quienes se les otorga la entrada para propósitos específicos. Estos aspectos de una autoridad legislativa ofrecen estatus legal a las personas que son admitidas temporalmente al Estado. Establecen las condiciones de entrada y permanencia, y aclaran que una persona tiene el estatus legal de visitante si a él o a ella se les ha otorgado formalmente el ingreso a un Estado y no han violado el término de su permanencia u otras condiciones impuestas sobre su admisión. La legislación debe ofrecer autoridad para establecer regulaciones que rijan la facilitación del ingreso o medidas preferenciales para categorías específicas de personas, por ejemplo, miembros de una familia, personas de negocios, y trabajadores temporales o permanentes. Siempre que sea posible, lo anterior deberían ser condiciones estandarizadas. La práctica internacional apoyaría las condiciones relacionadas con el trabajo, estudio, o cambio de estatus para el cual fue otorgado el ingreso. Muchos Estados han encontrado práctico establecer marcos de tiempo estandarizados para la residencia temporal. Estos estándares de tiempo son limitados en número y realistas en términos de su aplicación. La legislación de este tipo generalmente contiene una disposición para el efecto de que, mientras una persona tiene estatus legal, puede hacer una solicitud para cancelar o modificar sus condiciones de ingreso o para ampliar el periodo de su estancia. En esos casos, la legislación necesitaría otorgar autoridad para especificar el departamento o agencia al que dicha solicitud puede ser hecha y otorgar autoridad a los funcionarios para aprobar o rechazar una solicitud, sobre la base de las condiciones establecidas en la legislación.

La LE, ha determinado en su artículo 12, el tipo de no inmigrante y además se detalla los requisitos en el Reglamento de la Ley de Extranjería en sus artículos 39, 40 y 41, los cuales se deberán presentar.³⁰⁴ Dentro del éste tipo de visa, existen 11 categorías, que son las siguientes:

- I.- Funcionarios diplomáticos o consulares, funcionarios internacionales calificados pertenecientes a organismos internacionales de los que sea miembro el Ecuador y los representantes de las misiones especiales acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, y sus familiares más cercanos.

³⁰³ Inmigrantes, se define a quiénes tienen el interés de residir de manera permanente, mientras que los no inmigrantes son aquellos que residirán de manera temporal.

³⁰⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN. *Requisitos visas*. Disponible en http://www.mmrree.gob.ec/servicios/req_visas.asp.

- II.- Altos funcionarios de otros Estados y personalidades amparadas en pasaportes diplomáticos, y sus familiares más cercanos.
- III.- Empleados privados y domésticos de las personas citadas en los numerales anteriores, y sus familiares más cercanos.
- IV.- Personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos.
- V.- Estudiantes que deseen iniciar, completar o perfeccionar su instrucción en establecimientos oficiales o particulares con reconocimiento gubernamental, y sus familiares más cercanos.
- VI.- Profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial, y sus familiares más cercanos.
- VII.- Misioneros, voluntarios o religiosos pertenecientes a organizaciones u órdenes reconocidas en su país de origen y en el Ecuador para dedicarse a labores asistenciales, docentes o de apostolado, y sus familiares más cercanos.
- VIII.- Personas asistidas por organismos nacionales constituidos legalmente para desarrollar programas de intercambio cultural, y sus familiares más cercanos.
- IX.- Visitantes temporales con fines lícitos tales como turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes. Esta categoría podrá amparar también a extranjeros en caso de que no les fueren aplicables las categorías descritas en este artículo, cuando previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, su presencia en el país fuere debidamente justificada, de conformidad con lo que establezca el reglamento al respecto.
- X.- Transeúntes, comprendidos en las siguientes subcategorías:
 - 1.- Personas que desembarcan hacia las zonas de tránsito directo con oportunidad de las escalas técnicas de las naves marítimas o aeronaves para proseguir su viaje en la misma nave o en otras provista por la misma empresa.
 - 2.- Personas que ingresan al territorio nacional para dirigirse al país de destino, para abordar una nave que los transportará al exterior o en cumplimiento de servicios en la conducción de vehículos de transporte terrestre internacional.
 - 3.- Visitantes temporales con los fines previstos en el número IX de este artículo, durante un período no mayor de tres meses en cada año; y,
 - 4.- Personas domiciliadas en las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras ecuatorianas y que requieran transitar diariamente en las poblaciones limítrofes nacionales.
- XI.- Visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano.

A su vez, el artículo 11 de la LE, sostiene que el Gobierno del Ecuador, podrá convenir con Gobiernos de los estados de emigración u organismos internacionales, que sean reconocidos por el Estado, procesos de selección profesional, traslado y radicación de personas especializadas o técnicos de alto nivel, con el fin del desarrollo económico, social y cultural del país, y de sus familiares más cercanos.

Como se puede notar, no existen facilidades determinadas para otros conglomerados, así podemos citar el caso de estudiantes a los cuales se les pide para la obtención de la visa, la matriculación en el centro de estudios, cuando el mismo a su vez, les pide como requisitos la visa, por lo que se complica el estatus migratorio.

La OIM, con respecto al punto 6, ha señalado:

La legislación debería señalar claramente las bases y procedimientos para identificar y procesar personas seleccionadas o aceptadas como residentes permanentes.

Es así, que el artículo 9 de la LE, determina las categorías de inmigrante, determinando los requisitos, a partir del Reglamento de la Ley de Extranjería, en su artículo 30:³⁰⁵

- I.- Para vivir de sus depósitos, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que se traslade al país.
- II.- Para invertir su capital en la adquisición de bienes raíces o en certificados, títulos o bonos del Estado o de instituciones nacionales de crédito.
- III.- Para invertir su capital en cualquier rama de la industria, agricultura, ganadería o del comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de sociedad por acciones.
- IV.- Para asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país.
- V.- Para ejercer una profesión liberal o una profesión técnica, con arreglo a las normas de la Ley de Educación Superior.
- VI.- En caso de ser cónyuge, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría; y,
- VII.- Para llevar a cabo actividades lícitas que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo, y que de conformidad con lo que requiera el reglamento correspondiente y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, garanticen ingresos suficientes y estables para el sustento económico del inmigrante y sus dependientes.

La séptima directriz define:

La legislación debería otorgar autoridad para establecer procesos y procedimientos diseñados para determinar los méritos de las solicitudes de protección de refugiados o para la admisión o permanencia basados en consideraciones humanitarias y compasivas. Si el Estado es signatario de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados,

³⁰⁵

entonces los principios fijados en la legislación también podrían incluir el hecho de que a una persona que está buscando asilo al amparo de esta Convención, puede otorgársele el ingreso bajo ciertas condiciones. La legislación debería señalar las condiciones y procedimientos para permitir el ingreso de solicitantes de asilo.

Es así que la LE, determina en su artículo 4, que los extranjeros que hubieren sido desplazados a causa de guerras o persecuciones políticas en su país de origen, podrán ser admitidos como asilados. Además mediante Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de Mayo de 2012, contempla la definición individual de refugiado, eliminando lo contemplado en la Declaración de Cartagena de 1984, lo que fue analizado por la Corte Constitucional y será abordado en el siguiente capítulo.

En el mismo Decreto Ejecutivo, se define a la Dirección de Refugiados³⁰⁶, como la encargada del procedimiento, es decir registro, entrevista de elegibilidad y notificación de las decisiones. Define la Comisión de Elegibilidad, conformada por un integrante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, una persona del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y uno del Ministerio del Interior, quienes tienen voz y voto, teniendo la presencia de un delegado del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y un delegado de la sociedad civil, quien solo tiene voz.

Como octavo punto, la OIM dice:

La legislación debería sancionar procesos administrativos para hacer solicitudes en el país para un cambio en el estatus migratorio, y también para hacer solicitudes para regularizar el estatus de quienes entran ilegalmente, que no se incluyen en el sistema de determinación de asilo.

El Reglamento de la Ley de Extranjería, en su artículo 57, determina tres aspectos para el cambio de estatus migratorio y que son los siguientes:

I. El interesado deberá solicitar el cambio de la calidad o categoría migratoria en los formularios emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores o la Dirección General de Extranjería, según el caso, antes de los 30 días de la fecha de vencimiento del plazo autorizado de permanencia.

³⁰⁶ Esta Dirección forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración

II. A la solicitud acompañará los documentos que se requieran para justificar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios de la nueva calidad o categoría migratorias.

III. Al autorizarse el cambio, se cancelará la documentación migratoria anterior. Si la modificación hubiere sido acordada por la Dirección General de Extranjería, se rectificará de inmediato la inscripción en el registro de extranjeros. Si la modificación hubiere sido aprobada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la inscripción correspondiere a la Dirección General de Extranjería, según el Art. 23, ésta rectificará la inscripción el momento de la presentación del pasaporte y el certificado de visación por parte del extranjero, quien deberá hacerlo en el plazo de 30 días desde la fecha en que se le hubiere otorgado la nueva calidad o categoría migratoria.

Para concluir, éste análisis, el punto 9 de las directrices de la OIM determina:

La legislación debería señalar las bases para rechazar el ingreso de una persona al Estado. Esto necesita ser señalado de la forma más clara posible. Como mínimo, las razones de inadmisibilidad generalmente incluyen:

- no presentar documentos de viaje válidos
- representar un peligro para la salud pública o la seguridad pública
- la incapacidad de una persona para sufragar sus gastos económicos
- bases razonables para creer que una persona ha cometido un crimen o está involucrada en alguna actividad criminal
- bases razonables para creer que una persona está o ha estado involucrada en actividades de terrorismo, espionaje o subversión
- uso de documentos falsos para obtener una visa, documentos de viaje, o estatus migratorio
- no haber salido de un Estado habiendo tenido una orden para hacerlo

De esta manera, la LM, en su artículo 9 define las personas que no serán elegibles para la obtención de visas y además deberán ser excluidos al solicitar su admisión en el país, a partir de las siguientes causas:

I.- Que con anterioridad hubieran sido excluidos o deportados del país o hubieren sido objeto de similares medidas en otro país por motivos que no sean políticos;

II.- Que carezcan de pasaporte cuya validez mínima sea de seis meses, expedido por autoridad competente del lugar de origen o domicilio, u otro certificado especial de viaje, reconocido por convenios internacionales vigentes para el Ecuador; y de la respectiva visa vigente y expedida por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano;

III.- Que sean menores de dieciocho años de edad, salvo que se encuentren acompañados de sus representantes legales o viajen con autorización expresa de éstos, autenticada ante un funcionario del servicio exterior ecuatoriano;

IV.- Que procuren o hayan procurado una visa u otro documento o traten de ingresar al país con fraude o con documentación impropia o irregular;

V.- Que tengan una visa emitida sin los requisitos legales o no reúnan las condiciones de la calidad o categoría migratorias al tiempo de solicitar su admisión;

VI.- Que en cualquier tiempo hayan aconsejado, asistido o cooperado para que un extranjero ingrese o pretenda ingresar ilegalmente al país;

VII.- Que padezcan de enfermedades calificadas como graves, crónicas y contagiosas, tales como la tuberculosis, lepra, tracoma y otras similares no sujetas a cuarentena. Respecto a individuos atacados por enfermedades tales como peste bubónica, cólera, fiebres eruptivas y otras, se procederá con arreglo a las normas del Código de la Salud y el Código Sanitario Panamericano; y,

VIII.- Que sufran de psicosis aguda o crónica y los inválidos a quienes su lesión les impide el trabajo, excepto cuando cuenten con suficientes recursos económicos que asegure que no serán una carga para el Estado Ecuatoriano.

Además, el artículo 10 de la LM, sostiene que podrán ser excluidos, los extranjeros que habiendo sido admitidos en calidad de inmigrantes, se encuentren inmersos en los siguientes casos:

I.- Que no se hubieren inscrito en el registro de extranjeros de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades;

II.- Que no hubieren obtenido la cédula de identidad ecuatoriana;

III.- Que se hubieren ausentado o ingresaren en calidad de no inmigrantes; y,

IV.- Que permanecieren en el exterior más de noventa días en cada año durante los dos primeros años de su admisión e inscripción o más de dieciocho meses consecutivos en cualquier tiempo o dieciocho meses o más con intermitencia durante cinco años.

En tanto al artículo 11 de la LM, regula a los extranjeros que habiendo sido admitidos como inmigrantes se encuentren en los siguientes casos:

I.- Que hubieren permanecido mayor tiempo que el autorizado en su admisión de acuerdo con su categoría migratoria, hayan o no sido objeto de sanción penal;

II.- Que hubieren cambiado de hecho su calidad o categoría migratorias; y,

III.- Con excepción de los transeúntes, los que no se hubieran inscrito en el registro de extranjeros de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.

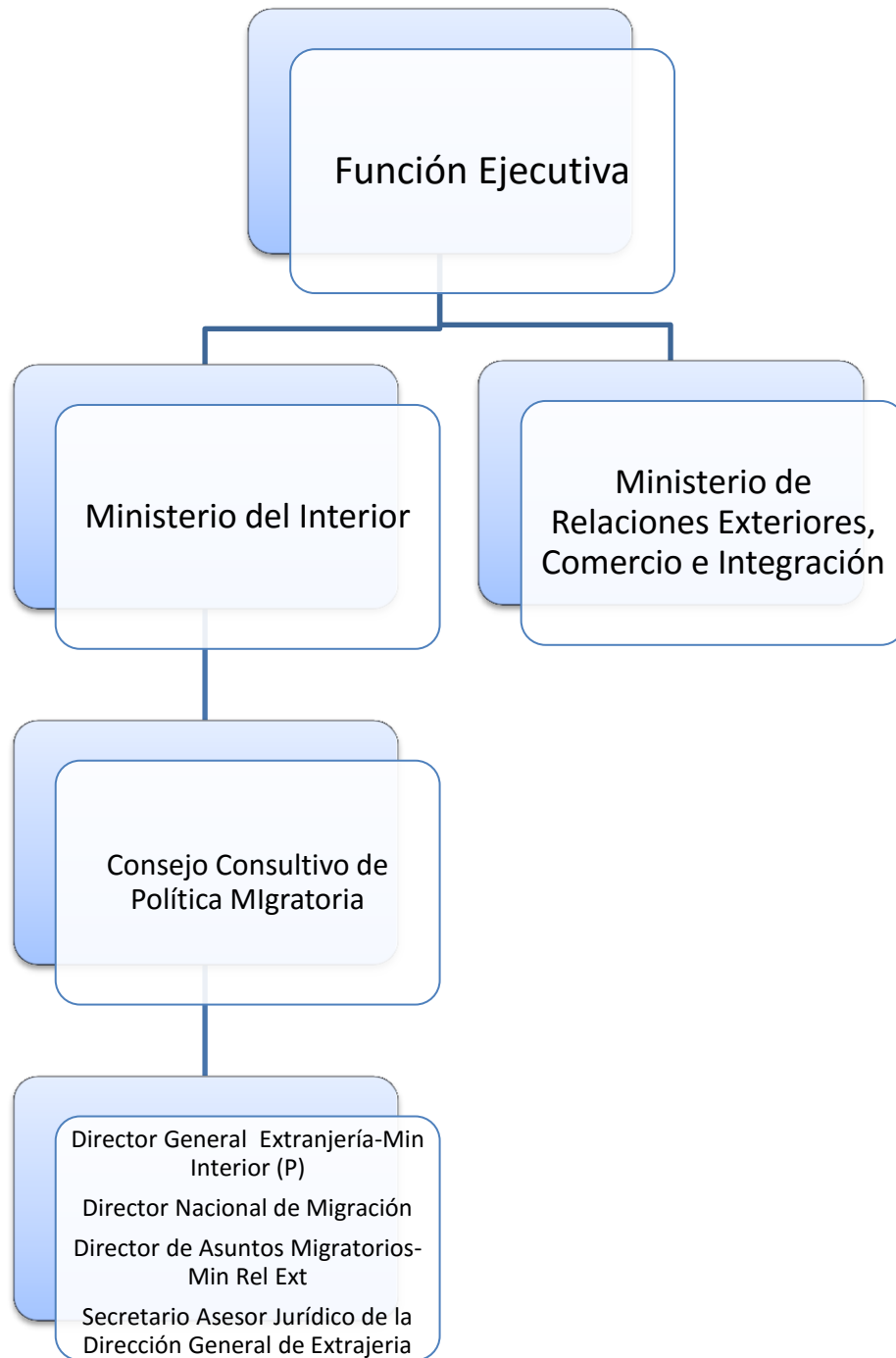
Como se pudo analizar, dentro de las 9 directrices de la OIM, sobre la legislación migratoria, se debe añadir, que en líneas generales el Ecuador, cumple con los estándares internacionales, lo cual se puede notar en relación a la definición de los cuerpos normativos que regulan los procesos de inmigración.

Sin embargo, a pesar de que la actual Constitución, define al estatus migratorio, es una cuestión administrativa, por lo que deja de lado, la categoría de ilegal, cambiándola por irregular, algo que debe ser interpretado como un gran avance. Al momento de las actuaciones de miembros de la Policía de Migración como de Intendentes de Policía, las denuncias se mantienen y la vulneración de derechos fundamentales, se convierten en una tónica constante.

Se debe agregar, que los cuerpos normativos, es decir la Ley de Migración como la Ley de Extranjería, son producto de las dictaduras militares de los 70, las cuales por razones ideológicas, concebían el proceso migratorio, como parte de un control de seguridad interna y externa, lo que define un sistema riguroso, que en la actualidad ha presentado inconvenientes, a partir de ser una normativa inconstitucional y un retraso de casi 3 años para la elaboración de un Código de Movilidad Humana, que señale con claridad los procesos, facultades y deberes, de los intervinientes en la migración del Ecuador.

A continuación un organigrama de la gestión de la política migratoria en Ecuador:

Gráfico 20: Organigrama de gestión de la Política Migratoria



Fuente: Ley de Extranjería

Elaboración: Autor

Aquí es necesario mencionar un cambio sustancial en el tema migratorio, puesto que a partir del Decreto Ejecutivo 632 publicado mediante Registro Oficial 372 de 27 de enero de 2011, mediante el cual el Presidente reorganiza a la Policía Nacional y dispone que la representación legal, judicial y extrajudicial de dicha institución se encuentra a cargo del Ministerio del Interior, para que en caso de que sea necesario también pueda delegar las funciones. Esto es el inicio del cambio del control migratorio desde una lógica policial a la civil.

Siendo el 19 de abril de 2012, mediante Decreto Ejecutivo 1124 publicado en el Registro Oficial 686 como consecuencia de lo decidido en el Décimo octavo Gabinete Sectorial de Seguridad Ciudadana celebrado el 14 de junio de 2011, donde se había resuelto la transferencia de la Dirección de Extranjería del Ministerio del Interior a Cancillería.

Esta decisión estuvo acompañada del cambio de la Dirección Nacional de Migración que era parte de la Policía Nacional para que se integrara al Ministerio del interior dando así el carácter de civil, mediante el Acuerdo Ministerial 2555 publicado en el Registro Oficial Suplemento 736 de 2 de julio de 2012, manteniéndose como organismo responsable del control migratorio de nacionales y extranjeros.

De esta manera se ha llevado a cabo un control integral, mediante el Servicio de Apoyo Migratorio con 30 oficinas, que están ubicadas en las 24 provincias del país



De estas oficinas, hay veintiuno que se encuentran distribuidas de la siguiente manera: ocho en los puertos marítimos (San Lorenzo, Esmeraldas, Manta, Guayaquil, Bolívar, San Cristóbal y Santa Cruz), seis en los aeropuertos internacionales (Mariscal Sucre, Cotopaxi, Mariscal Lamar, José Joaquín de Olmedo, Eloy Alfaro y Carlos Concha) y siete en los pasos fronterizos (Tufiño, Rumichaca, San Miguel, Imbabura, Macará, Lalamor y Huaquillas).



De esta manera la política migratoria tiene un cambio radical en su organización en el Ejecutivo puesto que se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como hemos visto eso significa también que se encuentra a cargo del Consejo Consultivo por esa razón ha planificado la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana mientras que el Ministerio del Interior, transformó el control

Gráfico 21: Nuevo organigrama de gestión de la Política Migratoria



*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor*

3.7 El Ecuador de un país de expulsión a un país de tránsito: comparación con otras realidades

En la actualidad, la misma que por diversas causas ha provocado que las respuestas a la migración se vuelvan cada día más restrictivas, de tal manera que hay una lucha por determinar el valor de los derechos ante los cual los Estados se ven abocados a realizar una serie de acciones a favor seguridad sea interna o externa versus otros derechos.

Según el Profesor Gerardo Pisarello³⁰⁷, para el neoliberalismo, es fundamental una política punitiva fuerte, logrando fortalecer los poderes públicos y privados. A pesar

³⁰⁷ PISARELLO, G. *Los derechos sociales en el contexto de la crisis, elementos para una discusión*. Barcelona:Observatorio DESC, 2009, p.5.

de que la década de los 1990, supuso un nuevo enfoque de las relaciones internacionales hacia la promoción de la “seguridad humana”, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 determinaron un cambio de rumbo de la agenda internacional se reorientó en base a un pilar fundamental de “tolerancia cero”.

Esta “securitización” de la política, ha generado que poblaciones determinadas hayan sido víctimas de persecución. Del mismo modo, la idea de estado de emergencia, se está transformando en una circunstancia permanente.

Esta política del incremento en mayores proporciones de los presupuestos estatales para el control migratorio, tiene como consecuencia la implementación, del llamado “estado de excepción continuo”³⁰⁸, formulado por Giorgio Agamben, en su obra titulada *Homo Sacer II*. Según estos planteamientos, el derecho a la seguridad se encuentra sobre los demás derechos. Con esta fundamentación, en nombre de la protección global o nacional, se pueden vulnerar otros derechos considerados “menos” importantes bajo análisis de proporcionalidad que no cumplen el mínimo estudio sobre las restricciones impuestas.

Este sustrato es acompañado por campañas públicas de incidencia sustentadas por partidos políticos, instituciones y medios de comunicación, que han contribuido a desvirtuar, pues, las razones de la migración tanto individuales como colectivas. Y que, así, han simplificado los procesos de movilidad convirtiéndolos en meros comportamientos vinculados con el incremento en los índices de delincuencia y “graves problemas” para el goce de derechos sociales de los nacionales.

Estas respuestas anti migratorias han sido banderas de lucha de varios partidos de ultra derecha en Europa, es así que a continuación se encuentra una fotografía tomada en París a inicios de 2015, meses después del ataque terrorista. El afiche es del Frente Nacional en el cual se pueden ver dos mujeres ambas bajo estereotipos,

³⁰⁸ Recordemos, que John Locke, consideraba a la guerra como un estado natural.

étnicos y religiosos, con el letrero que dice “elige tu barrio”, elementos claros de xenofobia.



Esta prelación, hoy por hoy ha determinado una serie de retrocesos en el campo de los derechos humanos, racionalizándose como válido cualquier mecanismo de mantenimiento del orden.³⁰⁹ Que no ha sido más que reforzar la teoría penal del enemigo, sustentada por Günther Jakobs. Con rasgos marcados en la diferenciación entre ciudadanos y enemigos, partiendo de que los primeros gozan de derechos fundamentales, mientras que los segundos carecen de los mismos.

Sin duda, estas lógicas son determinantes de la manera en la que se ha dado tratamiento desde y hacia los países de tránsito en razón de desarrollar una serie de preceptos respecto de las políticas migratorias, donde cada vez se fortalecen con

³⁰⁹ HINKELAMERT, F. *La inversión de los Derechos Humanos: el caso de John Locke*. Revista Pasos no. 85, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, 1999.

mecanismos más fuertes de control, llegando a tal punto de violaciones sistemáticas como:

- Tratos inhumanos y degradantes durante los procesos de inspección migratoria.
- Configuración de delitos penales, alrededor de los hechos que contemplan la migración, catalogándose como irregulares a las personas sin calidad migratoria. Olvidándose que realmente es una falta administrativa.³¹⁰
- Desacreditación de sistemas de protección especial como el refugio o la protección a víctimas de trata, haciendo inefectivos los marcos internacionales y nacionales de acceso a los procedimientos e invisibilizando las causas, por tanto, que generan la movilidad.
- En particular, vulneración del marco de protección a la infancia.

3.7.1 Países de tránsito

Según la Organización Internacional para las Migraciones, país de tránsito es: “El país o países intermedios de paso que se encuentran en la ruta de un inmigrante a un destino objetivo”. A partir de esto, podemos observar que a diario, sin importar el medio de movilización (aéreo, marítimo y terrestre), constantemente personas llegan y parten de lugares, lo que pone en discusión la labor de los Estados, en relación al papel que jugarán pues existe la posibilidad de protejan o criminalicen a las personas que se encuentran en contexto de movilidad.

A pesar, que se tiene contemplado en el derecho internacional penal, que a partir del año 2000, se introdujeron instrumentos como: la Convención contra la Delincuencia

³¹⁰ Para más información sobre el tema de la falta de calidad migratoria y su tratamiento como una cuestión administrativa, se puede leer el Segundo Informe de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2000, dentro del Capítulo VI denominado Estudios Especiales, en la sección de Trabajadores Migratorios, incluye el Segundo Informe de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus Familias. En la sección VII de ese informe, titulada “Condiciones de detención”, afirmó que “es importante consignar que en opinión de esta Relatoría, los inmigrantes indocumentados son, en el peor de los casos, infractores a normas administrativas. No son a nuestro entender, ni criminales ni sospechosos de cometer delitos.

Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Sigue siendo una de las áreas en las cuales el migrante sigue sin tener realmente una protección adecuada.

Es así que el fenómeno migratorio no es ajeno al ámbito delictivo, contando que es un sector en el cual mueven grandes cantidades de dinero. Por lo cual, en sí, la capacidad de mafias internacionales, que han sido capaces de permear los controles estatales, debe ser uno de los objetivos en los que corresponde hacer mayores esfuerzos, puesto que quienes son víctimas de delitos como la trata o tráfico de personas, en muchas circunstancias pueden ser puestos en riesgo durante el proceso de llegada a su destino final.

Contextos de ciertos países de tránsito

Ecuador

De los pocos países en el mundo en el que se concentra la posibilidad de salida de sus habitantes y al mismo tiempo la llegada masiva de extranjeros (flujos mixtos) se encuentra el Ecuador.

Como ya se explicó durante el capítulo 2 de este trabajo, a inicios del año 2000 el Ecuador enfrenta una de sus mayores crisis financieras, con la caída de entidades bancarias, congelamiento de depósitos y proceso de dolarización. A su vez, y en especial en las zonas de frontera norte con la vecina Colombia, la intensidad del conflicto armado determinaba un incremento drástico de llegada de personas con necesidad de protección internacional (refugiados). Ante lo cual el Estado pone atención en el tema junto a organismos internacionales.

Debido a lo comentado anteriormente, se puede decir que en la coyuntura ecuatoriana, se trata de un país “expulsor” y “receptor”, lo que ha implicado un cambio

del panorama, una adaptación a la realidad y propuestas legales, sociales, culturales y políticas, para lograr que en cierta medida se reconozca el derecho a migrar.

Es por esta razón que hay dos casos emblemáticos cuando hablamos de Ecuador como país de tránsito y estos se refieren a la población haitiana que desea llegar a Brasil donde la legislación les permite regularizarse y poder trabajar; y el otro caso es el de la población cubana que desea llegar a Estados Unidos y beneficiarse de la llamada Ley de ajuste cubano conocida también como la “ley de los pies secos”.

Iniciaremos con el caso haitiano, el mismo que a inicios de los 2000 no tenía mayor impacto, sin embargo a partir de que en el 2008 el Ecuador abre sus fronteras con la eliminación de visas de turismo, también se debe considerar la proporción de visas humanitarias a raíz de la catástrofe natural de 2010 y la puesta en marcha de una regularización por el gobierno de Rafael Correa mediante el Decreto Ejecutivo 248 de 9 de febrero de 2010, consolidan hechos que tienen impacto en primera instancia en el saldo migratorio.

Es así por ejemplo que para el 2001 ingresaron 298 personas de esa nacionalidad y abandonaron el Ecuador 292, datos que para el 2008 implican 270 y 187 respectivamente, pero que en los cuatro años posteriores, marcan datos tal altos como el de 2012, año en el que llegaron al país 3040 haitianos y tan solo 929 lo abandonaron.

Tabla 21: Saldo migratorio (2001-2013)

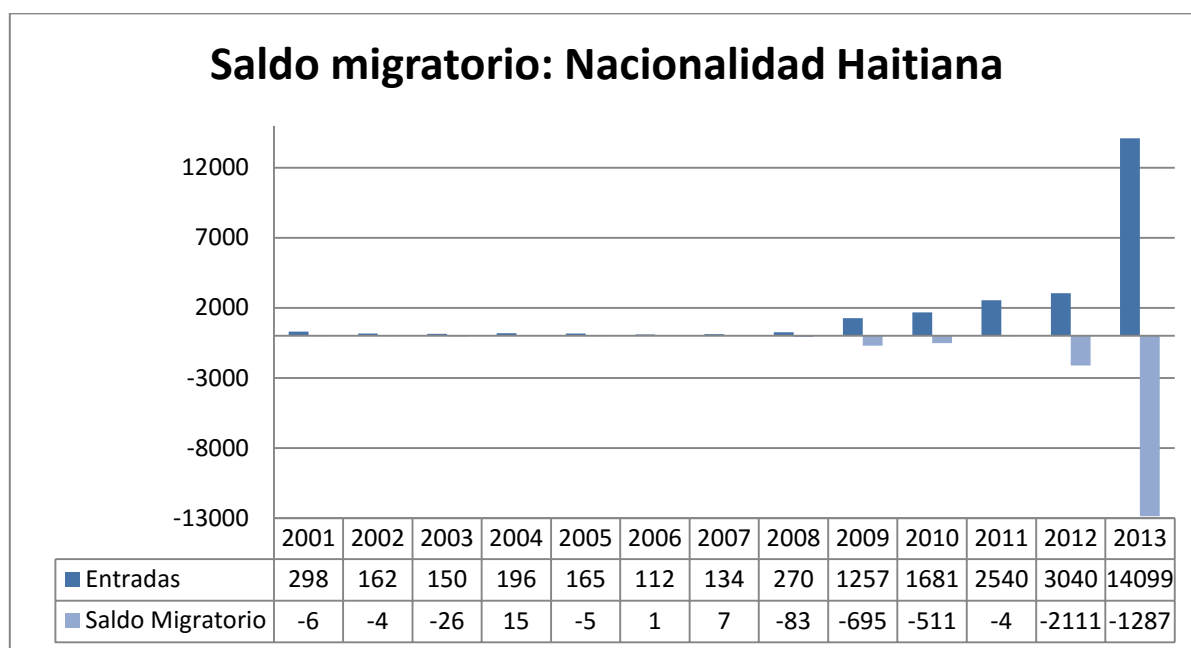
Año	Entradas	Salidas
2001	298	292
2002	162	158
2003	150	124
2004	196	211
2005	165	160
2006	112	113
2007	134	141

2008	270	187
2009	1.257	562
2010	1.681	1.170
2011	2.540	2.536
2012	3.040	929
2013	14.099	1.222

Fuente: Dirección de Migración
Elaboración: Autor

Es así que el saldo migratorio que el Ecuador ha registrado en tanto a la población haitiana ha fluctuado entre 1 en el 2006 y ha tenido su mayor marca en el 2013 con -12.877, en total la tasa negativa llega a 16.299 de personas que se quedaron en el país.³¹¹

Gráfico 22: Saldo migratorio personas de nacionalidad haitiana (2001-2013)



Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

³¹¹ USIÑA, Jhon. *Anuario de Estadísticas de Entradas y Salidas Internacionales 2013*, INEC:Quito, 2013, p.35-65, disponible en formato html: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/Publicaciones/Anuario_ESI_2013.pdf

Las rutas migratorias identificadas desde Haití hacia Ecuador fueron tres:³¹²

1. Vuelo directo desde Puerto Príncipe hacia Panamá y luego hacia Quito o Guayaquil;
2. Por tierra desde Haití hasta República Dominicana y posteriormente un vuelo hasta Panamá y desde vía a Quito o Guayaquil;
3. Vuelo desde Puerto Príncipe a La Habana (Cuba)-Bogotá (Colombia), desde allí hasta San José (Costa Rica), y desde ahí hasta Quito.

Ahora bien, como lo habíamos mencionado este país se transformó en un país de tránsito de personas haitianas de tal manera que para el 2012 el Gobierno de Brasil realizó una serie de gestiones políticas con el fin de que Perú solicite visa a los ciudadanos haitianos, algo que se concretó en el año 2013 mediante el Decreto Supremo número 001-2012-RE³¹³.

Con estos hechos es necesario mencionar datos que se manejaban en Brasil sobre la migración haitiana desde el 2010, de la siguiente manera:

Durante o ano de 2010 pequenos grupos de haitianos, que não somavam duas centenas de imigrantes, chegaram à fronteira brasileira com o Peru. Ao final de 2011 havia indicações da presença de mais de 4.000 haitianos no Brasil (COSTA, 2012; SILVA, 2013), número este que não cessou de aumentar, sendo que ao final de 2013 estimava-se que o montante já teria ultrapassado a casa dos 20.000 imigrantes, com indicações de que o número total poderia chegar a 50.000 ao final de 2014.³¹⁴

Entre el 2010 y 2011 el Consejo Nacional de Inmigración de Brasil reportó la llegada de 714 personas haitianas, las cuales fueron parte de una investigación

³¹²BERNAL CARRERA, Gabriela, *La migración haitiana hacia Brasil: Ecuador país de tránsito*, publicado en Cuadernos Migratorios No. 6 La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos, OIM: Buenos Aires, 2014, p. 73-74..

³¹³ Artículo 2.- Los nacionales de la República de Haití requerirán de visa temporal, en la calidad migratoria de turista, para el ingreso al Perú hasta por 183 días calendarios, de acuerdo a ley.

³¹⁴ FERNANDES Duval, *A migração haitiana para o Brasil: Resultado da pesquisa no destino*, publicado en Cuadernos Migratorios No. 6 La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos, OIM: Buenos Aires, 2014, p. 52.

realizada por la Universidad Federal de Minas Gerais donde se identificaron al menos dos rutas migratorias.³¹⁵

1. Cap-Haïtien, Ouanaminthe, Santiago de los Caballeros (República Dominicana), Panamá, Ecuador, Perú, Brasil.
2. Puerto Príncipe, Santo Domingo (República Dominicana), Ecuador, Perú, Brasil.

Como podemos observar de ambas rutas migratorias el Ecuador se determina como país de tránsito en razón de la falta de solicitud de visa para los migrantes haitianos lo cual determina que sea parte también del trayecto utilizado por los coyoteros.

Esto fue mencionado en un estudio realizado por el Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe que mencionó:

La presencia de complejas redes de trata y tráfico de personas que operan desde Haití y en los países de tránsito y llegada de los migrantes haitianos en América Latina. El Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe (SJR LAC) descubrió por lo menos dos redes de trata y tráfico que reclutan a ciudadanos haitianos en diversas regiones de Haití, principalmente en el Oeste y Norte del país, con promesas de estudios y de trabajo en América Latina e incluso en Estados Unidos de América y Europa. Estas redes utilizan Cuba y República Dominicana como países de tránsito hacia Ecuador; y al llegar al Ecuador, los delincuentes abandonan a sus víctimas. El SJR Ecuador, junto con varias organizaciones y con la representación del ACNUR en este país, trabaja mancomunadamente con las autoridades policiales y judiciales para investigar y judicializar a los casos de trata y tráfico de ciudadanos haitianos, así como brindar asistencia psicológica, jurídica y humanitaria a las víctimas.³¹⁶

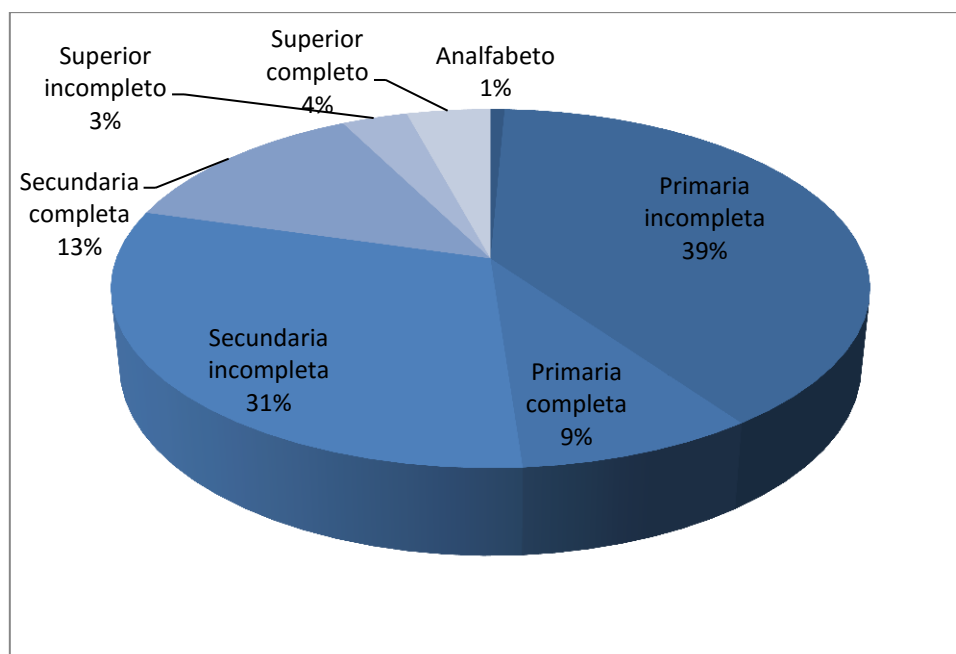
De esta misma investigación se obtienen datos sobre el perfil migratorio de las personas haitianas que habían llegado a Brasil, mencionado que el 39,5% no habían

³¹⁵ NIETO C. *Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y aspecto social transnacional*. Buenos Aires Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2014, p. 49.

³¹⁶ LOUIDOR, Woody. *Los flujos haitianos hacia América Latina: Situación actual y propuestas*. Bogotá: Servicio Jesuita a Migrantes para Latinoamérica y el Caribe, p.3, disponible en formato html: https://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf

terminado la educación primaria al igual que un 30,6% no lo había hecho con la educación secundaria; y tan solo el 4,2% concluyeron sus estudios superiores.³¹⁷

Gráfico 23: Perfil migratorio de las personas haitianas



*Fuente: Carlos Nieto.
Elaboración: Autor*

Las facilidades del gobierno de Brasil para el ingreso así como las posibilidades de integración son elementos que sumados a la información proporcionada por familiares o amigos al igual que por las agencias de viajes ubicadas en Haití, las cuales promocionan que el ingreso promedio es de \$700 versus los \$150 que reciben en su país. Todos estos elementos forman parte de un conjunto de situaciones que hacen de Brasil un lugar de gran interés para personas haitianas.³¹⁸

En tanto a la situación de la población cubana, los registros en el período comprendido entre el 2000 al 2007, muestran una mayor cantidad de gente de esa nacionalidad que salía versus a la que ingresaba, tiene como cifra récord la registrada

³¹⁷ *Ibíd*em, p. 50.

³¹⁸ *Ibíd*em, p. 52-53.

en año 2004, en la cual se menciona que 1.962 cubanos abandonaron el Ecuador teniendo un saldo migratorio positivo de 921 personas.³¹⁹

Tabla 22: Saldo migratorio de personas cubanas (2000-2014)

Año	Entradas	Salidas
2000	2.338	2.108
2001	1.774	1.639
2002	1.546	1.719
2003	1.113	1.553
2004	1.041	1.962
2005	1.234	2.085
2006	2.166	2.802
2007	4.015	4.587
2008	9.827	10.443
2009	24.157	22.555
2010	24.057	23.740
2011	21.734	22.550
2012	18.058	18.299
2013	19.964	20.010
2014	35.763	25.767

*Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor*

El caso de la inmigración cubana en el Ecuador tiene el mismo detonante de lo sucedido con la población haitiana, es decir con la aprobación de la nueva Constitución y la aplicación del no requerimiento de visa, es así que cuando se realiza un análisis de esta circunstancia, nos encontramos que en el periodo comprendido entre el 2000 al 2007 las entradas de ciudadanos de ese país que tuvieron una media de alrededor de 1.900 personas, mientras que las salidas marcaron un promedio de más de 2.000.

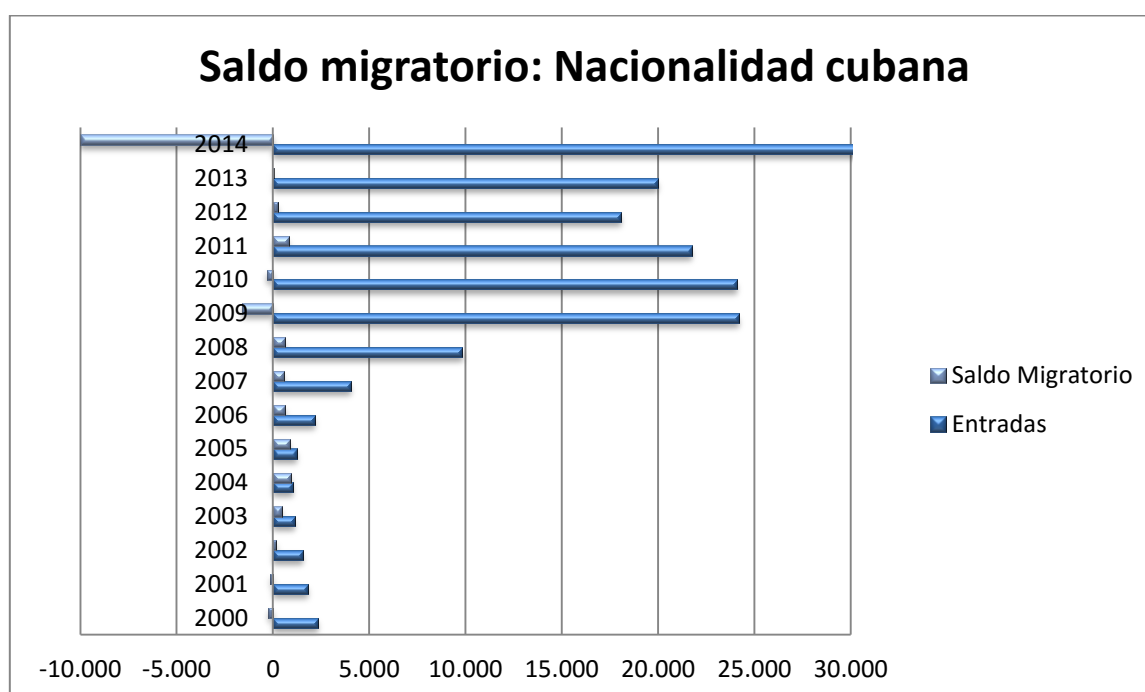
³¹⁹ USIÑA Jhon, *Anuario de Estadísticas de Entradas y Salidas Internacionales 2013*, INEC:Quito, 2014, p. 15-30, disponible en formato html: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/Publicaciones/Anuario_ESI_2014.pdf

Estas cifras cambiaron de manera sustancial para los siguientes siete años puesto que para el 2008, por primera vez se tiene un ingreso de personas cubanas que casi bordea los 10.000 y los siguientes años se duplicaron esas cifras, teniendo como récord lo sucedido en el 2014, momento en que se llegan a registrar el arribo de 35.763 cubanos al Ecuador.

En tanto al saldo migratorio comprendido posterior al 2008 con la aplicación de la ciudadanía universal y la respectiva eliminación de visas de turismo, se registra un saldo positivo en 2013 que llega a 46 personas mientras un año más tarde, las cifras arrojan el mayor saldo negativo de la historia con – 9.996 de cubanos y cubanas que se quedaron en el Ecuador.

Durante los últimos catorce años se determina que alrededor de 6.968 personas de nacionalidad cubana se encuentran viviendo en el Ecuador o que han salido del mismo por rutas basadas en el coyoterismo.

Gráfico 24: Saldo migratorio de personas cubanas (2000-2014)



*Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor*

Ahora bien, el ingreso y salida de personas cubanas provocó que el saldo migratorio registrados durante esos quince años tengan grandes variaciones, es así que para el 2000 se marcaron números negativos que superaban las 200 personas mientras que en el período comprendido entre el 2002 y 2008, se registró un saldo positivo de 4.209 personas que salieron del Ecuador.

En resumidas cuentas casi 7.000 personas cubanas se quedaron a vivir en Ecuador, sin embargo más allá de las cifras del saldo migratorio, se considera importante mencionar que sin importar los números negativos, mismos que no son alarmantes, se debe estudiar la situación que tuvo un gran detonante a finales del 2015, cuando se visibilizó el uso del país como parte de la ruta para llegar a Estados Unidos, lo que en la mayoría de los casos implicaba la vulnerabilidad latente de caer en redes de tráfico de personas.

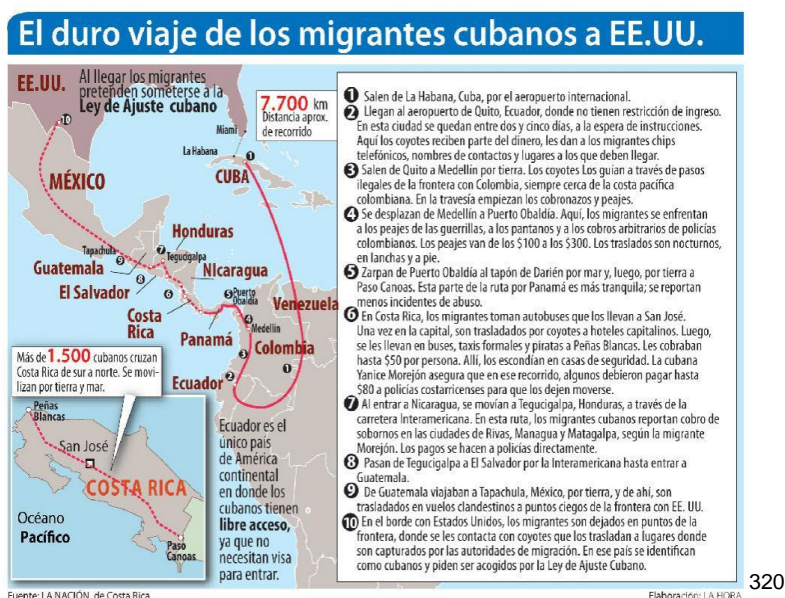
Es así que varios medios de comunicación nacional e internacional se hacían eco de los 3.000 cubanos que se encontraban varados en Costa Rica, específicamente en la frontera con Nicaragua, puesto que el Gobierno de Daniel Ortega no les permitía el paso, algo que desembocó en un cierre del puesto fronterizo por parte de las personas de la isla caribeña que se enfrentaron a militares nicaragüenses.

De esta manera, medios como La Hora (Ecuador), La Nación (Costa Rica) y La Prensa (Nicaragua), por citar algunos ejemplos, dan a conocer la ruta de las personas cubanas que desean llegar a Estados Unidos y beneficiarse de la Ley de Ajuste Cubano que data de 1966.

La ruta comprende alrededor de 7.700 kilómetros:

1. Salida en avión La Habana (Cuba)- Quito (Ecuador);

2. Una vez en Quito los "coyoteros" reciben un porcentaje del dinero con lo cual acceden a chips de celular, teléfonos de contacto y lugares donde hospedarse;
3. Vía terrestre se trasladan desde Quito a Medellín (Colombia), la ruta se intenta centrar en la costa del Pacífico, momento en el que los migrantes sostienen que son víctimas de cobros de "peajes";
4. Traslado a pie y en lancha entre Medellín a Puerto Obaldía (Panamá), trayecto comprendido de pantanos y zonas manejadas por la guerrilla, por lo que deben pagar "peajes" entre \$100 a \$300 dólares.
5. Salen de Puerto Obaldía al tapón de Darién, lugar selvático de mucha complicación por la temperatura y lo agreste del terreno.
6. Una vez en Costa Rica, son trasladados en autos o buses hasta San José, lugar donde los coyoteros cuentan con una red de casas de seguridad, el valor para ser movilizados supera los \$50 dólares.
7. Una vez que cruzan la frontera con Nicaragua, siguen el trayecto por vías terrestres hasta Tegucigalpa (Honduras).
8. Por la vía interamericana se trasladan por El Salvador hasta que llegan a Guatemala.
9. El trayecto desde Guatemala hasta Tapachula (México), se lo sigue haciendo vía terrestre y posteriormente son llevados en vuelos clandestinos a sectores de la frontera con Estados Unidos.
10. Una vez en la frontera son entregados a coyoteros que los reportan ante las autoridades de migración a fin de que puedan beneficiarse de la Ley de Ajuste Cubano.



320

Alberto Ruiz Saavedra, ex presidente de la Asociación de Cubanos Residentes en el Ecuador (ACURE), sostiene que las personas de esa nacionalidad pagan alrededor de \$ 15.000 dólares y sostiene que alrededor de 10.200 se encuentran desaparecidos.³²¹

Para el 28 de diciembre del 2015 en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), llegaron a un acuerdo sin la presencia de Nicaragua de facilitar un corredor aéreo desde Costa Rica hasta El Salvador lo cual beneficiaría entre 5.000 a 7.000 personas, las mismas que posteriormente por vía terrestre cruzarían Guatemala y México.³²²

³²⁰ LA HORA. *Ecuador es el punto de partida para la travesía cubana*. 25 de noviembre de 2015, disponible en formato html: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101888252/-1/Ecuador_es_el_punto_de_partida_para_la_traves%C3%ADA_cubana.html#VthOLPCeWrU

³²¹ EL UNIVERSO. *Cubanos se quedan en Ecuador a reunir fondos para viajar a EE.UU.* 6 de diciembre de 2015, disponible en formato html: <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/12/06/nota/5280669/cubanos-se-quedan-ecuador-reunir-fondos-viajar-eeuu>

³²² LA PRENSA. *Acuerdo sobre cubanos sin el Gobierno de Nicaragua*. 29 de diciembre de 2015, disponible en formato html: <http://www.laprensa.com.ni/2015/12/29/politica/1961137-acuerdo-sobre-cubanos-sin-el-gobierno-de-nicaragua>

México

Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes³²³. A su vez su cercanía con Estados Unidos, uno de los países que se ha convertido como destino “soñado”, ha volcado a una serie de medidas migratorias de ambos lados de la frontera, que se han situado en una posición de limitación extrema al fenómeno de la movilidad humana.

En tanto a este país, podemos considerar las cifras expuestas por el Instituto Nacional de Migración de México (INM)³²⁴, durante el 2010 determinó que dicho Estado repatrió a 4.815 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 819 no superaban los 11 años de edad.

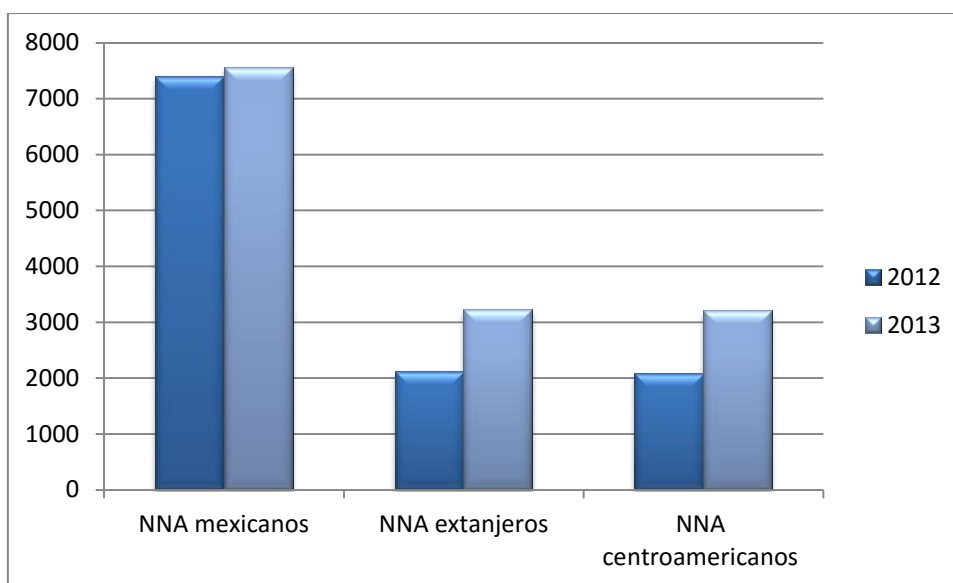
Cifras que incrementaron en 2012 año en que 7.318 NNAs eran de nacionalidad mexicana, mientras que 2.108 eran extranjeros, un año más tarde las cifras hablaban de 7.564 y 3.230 respectivamente. Mientras que en el caso de los NNAs centroamericanos, los datos mencionaban que para 2012 eran de 2.079 y un año más tarde de 3.205.³²⁵

³²³ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre el secuestro de migrantes en México*, Febrero de 2011, p.5. Disponible en formato html: http://www.cndh.org.mx/InfEspecialSecuestroMigrantes_2.pdf.

³²⁴ Para más información ver <http://www.inm.gob.mx>.

³²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Informe de Labores 2012-2013*, p. 176, disponible en formato html: http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/Informe_Labores_2013_INM-POT.pdf

Gráfico 25: Repatriación de NNAs desde EEUU a México



Fuente: Instituto Nacional de Migración de México
Elaboración: Autor

En el marco legal de dicho país debemos definir tres conceptos importantes, que se encuentran definidos como evento:

- *De expulsión:* Esto implica la devolución de migrantes a sus países de origen, como sanción a la Ley General de Población, artículos 125 y 126 de dicha Ley.
- *De repatriación voluntaria:* enmarcada en el Memorándum suscrito el 5 de mayo de 2006 y su anexo del 26 de abril de 2007, entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua que asegura una repatriación digna vía terrestre.
- *De menores devueltos:* implica el retorno de NNAs extranjeros de cualquier nacionalidad, que por normas internas no pueden ser expulsados sino que se aplica la figura de la devolución a su país de origen. En los casos de NNAs no acompañados, el responsable es el INM, con el fin de garantizar sus derechos.

Según Amnistía Internacional (AI)³²⁶, los migrantes indocumentados sufren por su calidad migratoria la discriminación para el acceso a la justicia, por lo que pueden ser víctimas de abusos por parte de autoridades y grupos organizados de delincuencia (secuestro como una de las actividades más generalizadas), sin que efectivamente se conozcan dichos eventos y peor pensar en que serán penalizados, como la ley lo prescribe, es así que se definen desafortunadamente como víctimas invisibles, que en casos de desaparición o muerte no existe un verdadero seguimiento.

A su vez, en el mismo documento, se relatan los peligros a los que se enfrentan mujeres, niños y niñas desde el inicio de la travesía, puesto que las bandas criminales hacen uso de la violencia sexual, en dos vías, la primera como un mecanismo simbólico contra los miembros de la familia y también es uno de los “precios” cobrados para la liberación del secuestro. También no se puede dejar de lado, la posibilidad de caer en redes de trata. Hay muy pocos casos oficiales que hablen del tema, sin embargo ninguno llega a instancias judiciales.³²⁷

Dentro de las políticas del Gobierno mexicano, podemos determinar que el 2010, se puso en marcha el Programa de Repatriación Humana³²⁸, el cual aborda varios campos que son necesarios porque intentan tomar en cuenta la integralidad de los derechos humanos y a su vez se han trazado en razón de la dignidad.

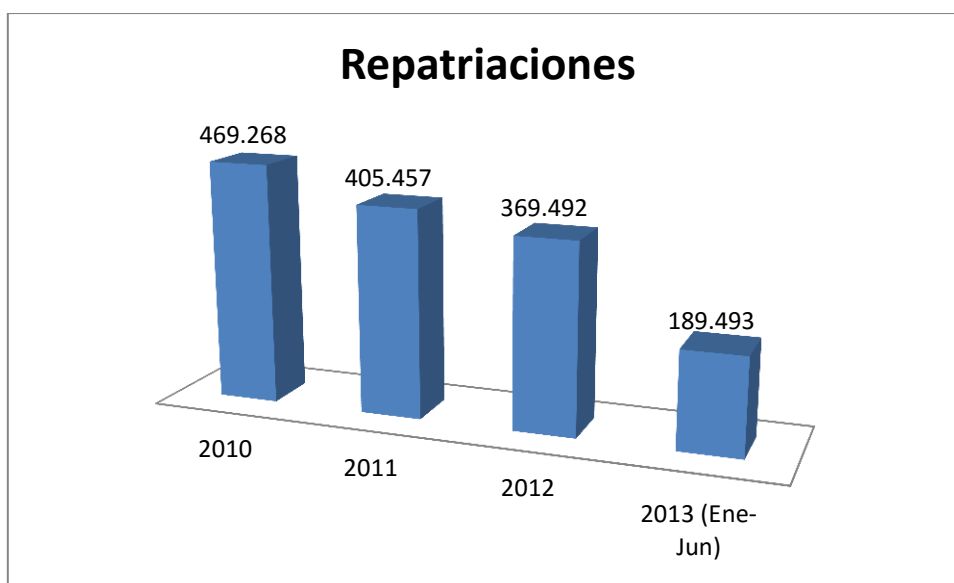
Sin embargo, es importante determinar que desde el 2010 fueron repatriados 469.268, cifra que descendió un año más tarde a un poco más de 400.000 mientras que lo acontecido durante el 2012 y en el primer semestre 2013 hablan de 369.492 y 189.493 personas.³²⁹

³²⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México*. Madrid: EDAI, 2010, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/014/2010/en/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf>.

³²⁷ Para más información ver Informe del relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, 24 de marzo de 2009.

³²⁸ Más información en http://www.inami.gob.mx/static/repatriacion_h/Repatriacion_H.pdf.

³²⁹ *Ibidem* p. 5.

Gráfico 26: Repatriaciones realizadas por México (2000-2013)

Fuente: Instituto Nacional de Migración de México
Elaboración: Autor

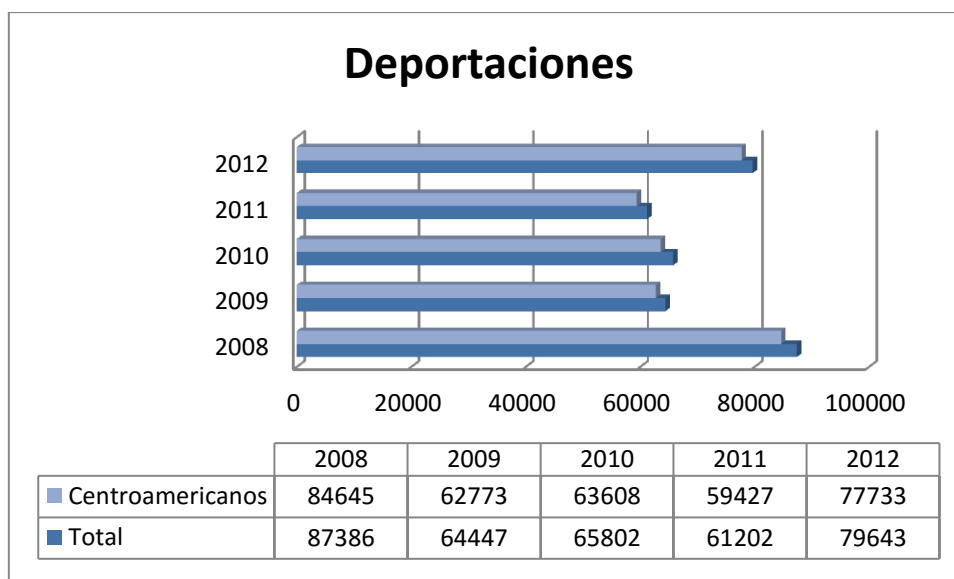
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 2013 realizó un informe sobre la situación de derechos humanos de los migrantes en México y en especial sobre la condición de país de tránsito mencionó lo siguiente:

La mayor parte del flujo de migrantes en situación irregular que ingresan a México lo hace por vía terrestre a través de la frontera sur de México con Guatemala, en especial a través de ciertos puntos de paso en los estados de Chiapas y Tabasco. La frontera sur de México tiene una extensión de 1139 kilómetros, de los cuales 962 son con Guatemala y 176 con Belice. De los 172 puntos de internación con los que cuenta México, 48 se encuentran a lo largo en la frontera sur. La mayor parte de los migrantes en situación irregular que ingresan por la frontera sur de México proviene de Centroamérica, en particular de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Lo anterior es congruente con las cifras de migrantes detenidos en estaciones migratorias en México; según el INM, los migrantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua representaron para el periodo de 2005 a 2010 entre el 92 y el 95 % de los migrantes detenidos como consecuencia de la irregularidad de su situación migratoria en México³³⁰

³³⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos Humanos de los migrantes y otras perronas en el contexto de movilidad humana en México*. p. 31-32, disponible en formato html: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

A su vez, añade que las deportaciones entre el 2008 y 2012 tienen una media de 71.196 personas de las cuales más del 96% son de origen centroamericano.³³¹

Gráfico 27: Deportaciones realizadas por México (2008-2012)



Fuente: Instituto Nacional de Migración de México

Elaboración: Autor

Aquí se hace necesario mencionar algo que sucede desde hace dos décadas en la localidad de Guadalupe o La Patrona, municipio de Amatlán de los Reyes, Estado de Veracruz, lugar donde catorce valientes mujeres, comprometidas pero sobre todo con un sentido de solidaridad cocinan entre 15 y 20 kilos de alimentos donados por personas y comercios lo que permite que puedan entregar alrededor de 300 almuerzos a los migrantes que van hacia Estados Unidos en el tren llamado la bestia.

³³¹ Ibid.



332

En el documental titulado “De nadie”³³³ de Tin Dirdamal se exponen los peligros de subirse al tren, entrevistan a José Medina, joven de 16 años de nacionalidad hondureña, quién perdió su brazo al momento que intentó subirse al tren. También exponen los abusos del personal de la empresa concesionaria Ferrosur, a quienes acusan de cometer una serie de arbitrariedades contra los migrantes.

A su vez, en el documental “el tren de las moscas”³³⁴ dirigido por Nieves Prieto Tassier y Fernando López Castillo. Lidia Reyes, una de las patronas, menciona que el nombre con el cual son conocidas es debido a la localidad de Guadalupe y la ayuda que dan a los migrantes. Además se puede observar el trabajo de cocción de alimentos, la preparación de las botellas de agua y la entrega en segundos se entregan las bolsas.

³³² EL PAÍS. *Ellas las Patronas: Fotorreportaje de Pep Companys*. 17 de febrero de 2015 disponible en formato http://elpais.com/elpais/2015/02/16/fotorrelato/1424110339_563425.html#1424110339_563425_1424110599

³³³ Disponible en formato <https://www.youtube.com/watch?v=pU4MvVNmSEE&index=2&list=PLF414A494478DB5EC> html: <https://www.youtube.com/watch?v=qQLFJGp9AMo>

³³⁴ Disponible en formato html: <https://www.youtube.com/watch?v=qQLFJGp9AMo>

Las cifras que fueron recogidas por los directores mencionan que las personas que van sobre el tren tienen un viaje de alrededor de 8.000 kilómetros hasta que llegan a Estados Unidos.

Migración Subsahariana

El contexto de dificultades por las que atraviesa el continente africano, ha hecho que de manera paulatina se vaya incrementando el fenómeno migratorio hacia Europa. La atracción a la metrópoli que se genera tras la segunda guerra mundial, crece con las independencias desde finales de los 1960; pero realmente es en la década de los setenta cuando la migración irregular gana un espacio y se convierte en opción para muchas personas provenientes de África.

Aunque el perfil en líneas generales incluye a hombres y mujeres de entre 18-35 años, respecto a NNA, sólo en Canarias en el 2010 llegaron 671 menores de 12 años, los cuales no estaban acompañados, y en su mayoría provenían de Marruecos.³³⁵ Ello nos hace pensar que la presencia de NNA en estos flujos es a menudo invisible a las cifras, y la especial protección que requieren queda oculta tras regulaciones migratorias generales para la “protección” de las fronteras.

En estas cifras no se llega a describir la serie de dificultades por las cuales pasan los migrantes africanos en las diversas rutas que atraviesan el continente, por las tierras del Sahara, el Nilo y las orillas del norte del Mediterráneo, con lugares claves de concentración como el desierto de Teneré (Niger). Sólo por dar una cifra, por ejemplo, en uno de los grandes países de tránsito, como es Argelia, sólo entre diciembre 2004-enero 2005, registró alrededor de 300 a 600 personas, fueron retornadas desde la frontera.³³⁶

³³⁵ KHACHANI Mohamed, *La Emigración Subsahariana: Marruecos como espacio de Tránsito*, Número 10, Barcelona: CIDOB ediciones, 2010.

³³⁶ *Ibíd.*, p.34.

Los grandes movimientos desde el África subsahariana hacia el norte, y desde el Magreb hacia Europa no debe hacernos olvidar, que a pesar de las cifras de llegada, la presión intra-continental siempre es mayor (por ejemplo, Nigeria como uno de los países con mayores índices de migración, de entrada y salida). Ello, a su vez se une al hecho de que desde el contexto europeo se han generado un conjunto de políticas públicas comunes para que el control migratorio tenga como base central en Marruecos, Libia o Túnez, los llamados “terceros países seguros” por citar ejemplos. Y así, desde las lógicas de cooperación comercial y “al desarrollo”, estos países en principio de tránsito han permitido esta “tercerización” de fronteras europeas sustentado por un ámbito estratégico y jurídico calificado como “avances” legislativos: la ley No.2003-75 (Túnez) y la ley 02-03 (Marruecos), que han marcado disposiciones penales para la migración e inmigración.

Según el artículo 29 de la ley marroquí, citada anteriormente, se prohíbe la expulsión a menores de edad, y contempla una serie de medidas que rigen al trato especial. Sin embargo, como entre otras ONGs, Human Rights Watch, sostiene que NNAs sufren violaciones de derechos humanos y expulsiones (retornos sin garantías), sin respetar el bien superior.³³⁷

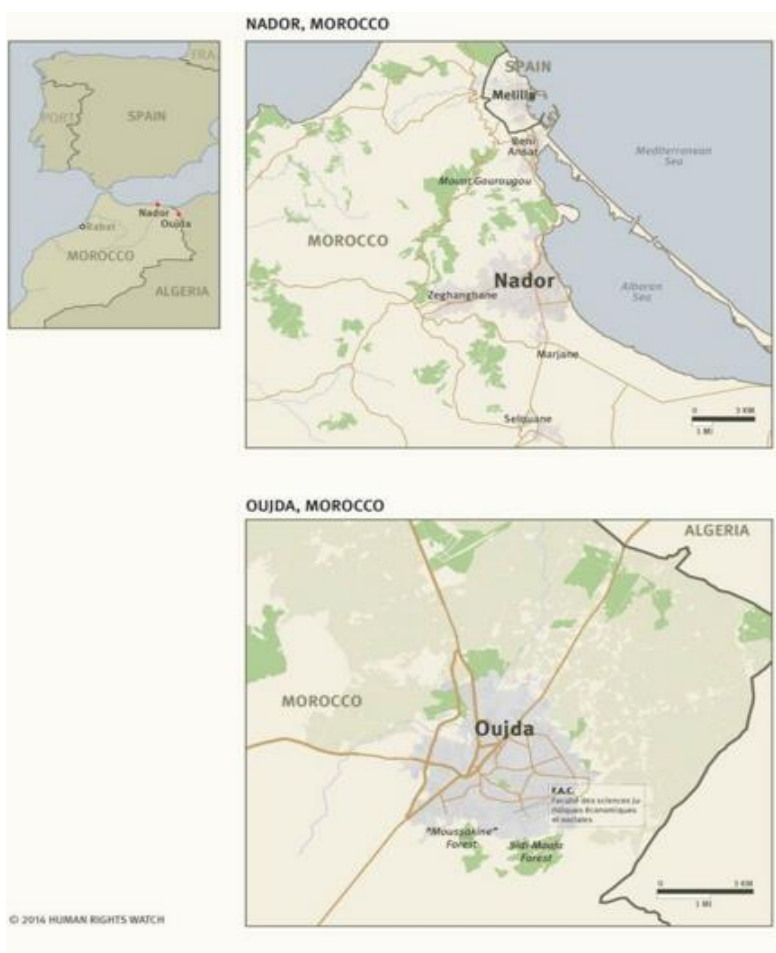
Un año más tarde, la misma HRW llevó a cabo una investigación que fue sistematizada en el informe titulado “ Abusos y expulsados”, durante el segundo semestre del 2014, en el cual mencionan que los migrantes se encuentran en precarios campamentos ubicados en las ciudades cercanas a la frontera de Marruecos con Argelia y Melilla, en condiciones complejas, sin poder acceder a bienes que satisfagan sus necesidades y que existen casos en los que la policía marroquí despojó de sus pertenencias y después los expulsó sin cumplir el debido proceso.

Sabemos... que somos migrantes clandestinos, migrantes ilegales. Sabemos que no tenemos [algunos] derechos. Pero también sabemos que tenemos

³³⁷ HAFSA, A. *El sistema de protección de la infancia en Marruecos: debilidades y consecuencias*. Disponible en formato html: <http://www.humanrights-observatory.net/revista5/articulos8/HAFSA%20AFAILAL.pdf>.

derechos humanos. Los seres humanos deben ser respetados. No podemos ser maltratados. – André P., 27, Guinea³³⁸

La ruta que siguen hacia Marruecos implica que se trasladan por Mauritania o cruzando el Níger y después Argelia. El territorio marroquí es un lugar de paso pues se encuentra cercano a Europa. El camino comprende Marghnia (Argelia), posteriormente se trasladan en Marruecos hacia la ciudad de Oujda y después a Nador, la misma que se ubica a tan solo quince kilómetros de Melilla. A pesar, de no contar con datos exactos de los migrantes indocumentados que existen en territorio marroquí se estiman que bordearían los 40.000.³³⁹



340

³³⁸ HUMAN RIGHT WATCH, *ABUSADOS Y EXPULSADOS Maltrato de migrantes del África subsahariana en Marruecos*, Estados Unidos de América: HRW, p.1. disponible en formato html: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214_ForUpload.pdf

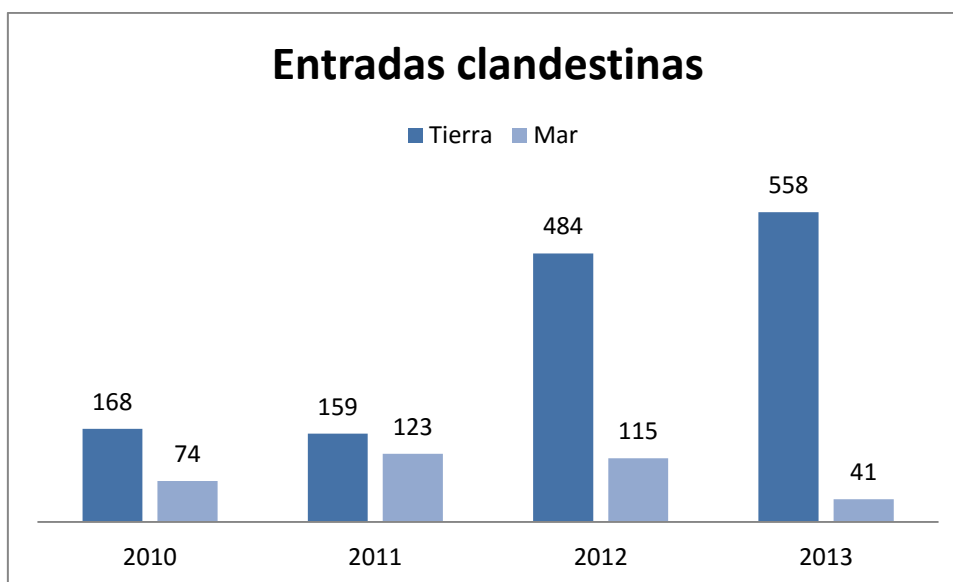
³³⁹ *Ibidem*, p. 3.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 5.

No solo hablamos de la circunstancias que atraviesan quienes desean cruzar las vallas de Melilla y Ceuta, sino también de aquellos que parten en embarcaciones poco fiables desde África hacia Europa y que se enfrentan a abusos de “coyoteros”, a dejarlos solos en alta mar y hasta llegar a morir en el Mediterráneo, quienes cobran cantidades que superan los 5.000 euros, cifra que supera de amplia manera un viaje realizado en condiciones regulares.

Es así que por ejemplo FRONTEX³⁴¹, ha publicado las cifras de la detección de entradas clandestinas a la Unión Europea, las cuales dentro del período comprendido entre 2010 y 2013 suman un total de 1.722, de las cuales el 79,5% fueron en tierra mientras que el restante 20,5% fue en el mar.³⁴²

Gráfico 28: Entradas clandestinas a la Unión Europea (2010-2013)



Fuente: FRONTEX
Elaboración: Autor

³⁴¹ Agencia de la Unión Europea que tiene como objetivos promover , coordinar y desarrollar la gestión de fronteras europea,

³⁴² FRONTEX. *Annual Risk Analysis*. Varsovia: Frontex, 2014, p. 14, disponible en format html: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

A su vez, la misma agencia durante los años 2009 al 2013, registró un total de 529.512 personas que habían sido detectadas intentando ingresar por sitios irregulares a la Unión Europea llegando a su cifra más elevada en el 2011, momento en que registraron a más de ciento cuarenta mil migrantes.³⁴³

Gráfico 29: Entradas ilegales a la Unión Europea (2009-2013)

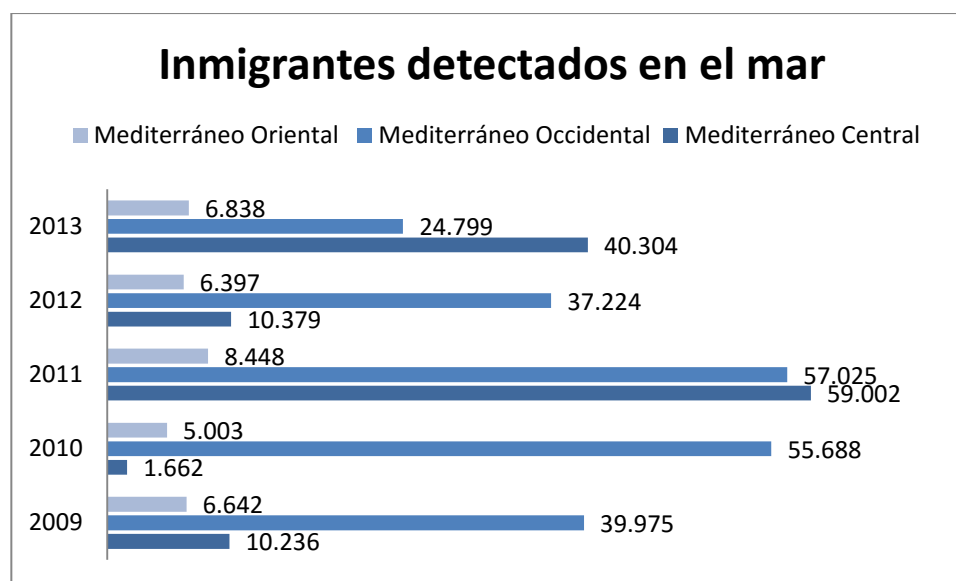


*Fuente: FRONTEX
Elaboración: Autor*

De estas cifras, durante el 2009 fueron detectadas el 54% en el Mar Mediterráneo, mientras que un año más tarde significaron el 59.9%, mientras que entre los años 2011 al 2013, los porcentajes fueron: 88, 74.5 y 67, respectivamente.³⁴⁴

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ Ibídem, p. 31.

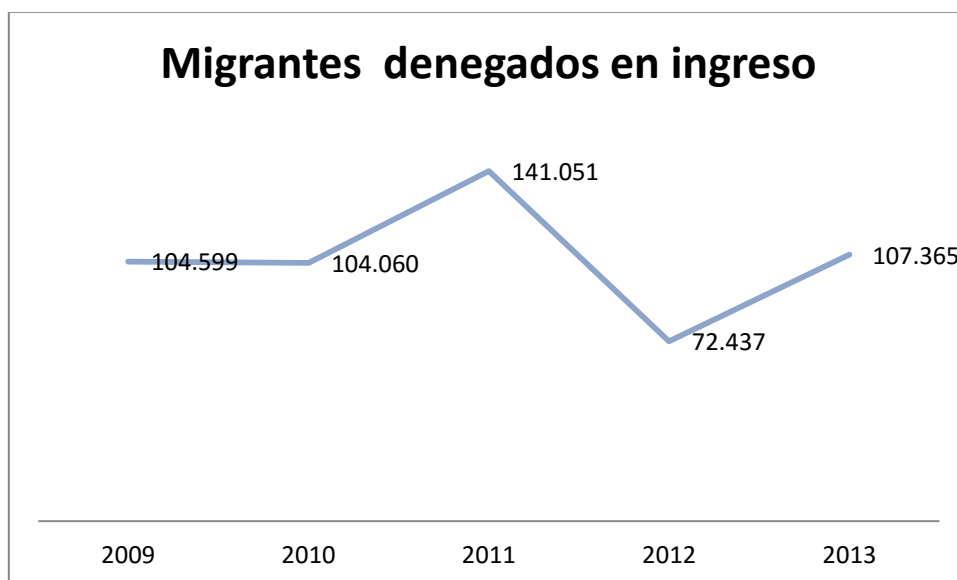
Gráfico 30: Inmigrantes detectados en alta mar por la Unión Europea (2009-2013)

Fuente: FRONTEX
Elaboración: Autor

Con estos datos se vuelve fundamental mencionar lo que ocurre específicamente en Melilla y Ceuta, puesto que dentro del mismo informe las autoridades españolas declaran que han denegado el ingreso a 1.363.233 personas en el período comprendido entre 2008 y 2011.³⁴⁵

³⁴⁵ *Ibíd.*, p. 32.

Gráfico 31: Inmigrantes a quienes se les denegó el ingreso en Ceuta y Melilla (2009-2013)



Fuente: FRONTEX
Elaboración: Autor

A estas cifras se les debería añadir los miles de seres humanos que se han ahogado en el Mediterráneo huyendo de la falta de oportunidades que sus Estados sumidos en conflictos y que la respuesta brindada ante esta crisis humanitaria por la Unión Europea ha sido la limitación del derecho de refugio mediante cupos que hasta la actualidad se cumplen, acuerdos con Turquía para retornar a personas y la implementación de campamentos que a lo largo de la historia no han dado resultados efectivos.

Para finalizar este capítulo, toda vez que ha sido analizado el Neoconstitucionalismo dentro del contexto del Ecuador, lo que implicó también analizar la nueva Constitución sus alcances y los nuevos mecanismos de protección para el cumplimiento de los derechos.

A su vez, hemos visto como esta norma suprema empieza a dar respuestas a los flujos migratorios de tal manera que parte de la situación migratoria de las personas ecuatorianas en el exterior, la innovación del reconocimiento de la ciudadanía universal

y algo que se convierte un elemento transversal para el Ecuador el instante mismo en el que se conjugan los escenarios de expulsión, tránsito y destino, ante lo que las respuestas institucionales, normativas, sociales y políticas van tomando forma.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución realiza un avance cualitativo a partir de la su concepción como un Estado de Derechos y Justicia, principio de desarrollo basado en el buen vivir, nos encontramos con una Ley de Migración que no solo que es desactualizada en tanto al contexto del país sino que responde a una lógica de limitación de la inmigración.

Es por esta razón que se vuelve prioritario el análisis de otra normativa aplicable a la movilidad humana que en la mayoría de casos ha intentado armonizar la protección a este colectivo en movimiento y que se encuentra en alto grado de vulnerabilidad.

4. ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y RETROCESOS NORMATIVOS DE LA MOVILIDAD HUMANA A PARTIR DEL NEOCONSTITUCIONALISMO

4.1 Avances

Protección a personas refugiadas: Registro Ampliado

Mediante Acuerdo Ministerial 1 publicado en el Registro Oficial 584 de 6 de mayo de 2009, se ratifica la Carta de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR³⁴⁶, con el cual se apoyaba la ejecución del registro ampliado en la frontera norte, específicamente en las provincias de Esmeraldas, Tulcán, Imbabura, Sucumbíos y Orellana.

El proceso de registro ampliado, se realiza bajo un análisis de la problemática a la que se enfrentaban los solicitantes de refugio, considerando las grandes complicaciones que tenían para acercarse a la única oficina creada en frontera norte, ubicada en la ciudad de Lago Agrio (Sucumbíos), la misma que se inauguró a mediados de 2008.

En esta oficina, de la cual tuve la oportunidad de ser su coordinador, es así que me permito mencionar que a diario se superaban los cien casos de personas que se registraban por primera vez, mientras que con un equipo reducido de tres funcionarios intentaban realizar las entrevistas de elegibilidad a cientos de personas que se habían quedado por varios motivos con estatus de solicitantes por más de los tres meses que determinaba la normativa aplicable.

De esta manera se volvían visibles otros problemas como que la gente que vivía en las cuarenta comunidades asentadas en las riberas de los ríos San Miguel y

³⁴⁶ Suscrita el 19 de enero de 2009.

Putumayo, las mismas que en muchos casos debían incurrir en gastos de alrededor de \$40 dólares³⁴⁷ a fin de realizar gestiones en la Dirección de Refugio

El registro ampliado fue construido en razón de la Declaración de Cartagena de 1984, como una herramienta de mucha practicidad que buscaba la determinación grupal de la condición de refugiado a alrededor de 50.000 personas de nacionalidad colombiana a partir del 17 de noviembre de 2008, sin embargo su inicio se dio cuatro meses después. Al finalizar (marzo de 2010) este proceso se alcanzó un poco más del 50% de la meta.

El Ecuador junto a ACNUR construyeron una base de información de país de origen a partir de datos concretos sobre departamentos, municipios y veredas colombianas con índices de violencia generalizada así como en los que se conocían que se daban a cabo persecuciones por cuestiones de pertenencia a grupos sociales determinados, sexo, religión o ideología política.

Esta iniciativa conformó brigadas de registro, entrevista, documentación así como Comisiones de Elegibilidad que llegaban a los lugares más recónditos de la frontera de colombo-ecuatoriana, con el fin de que las personas con necesidad de protección internacional accedan de manera efectiva al proceso y el lapso de un día cuenten con una respuesta sobre su solicitud.

En caso de que la respuesta fuese negativa, las personas tenían acceso al documento de solicitante y su caso sería estudiado nuevamente desde los preceptos de la Convención de Ginebra de 1951.

Por esta razón, se vuelve necesario interrelacionar esta definición con su contexto histórico y geográfico, que claramente tiene un hito importante a raíz de la situación conflictiva de Centroamérica donde millones de personas “huían de la

³⁴⁷ Valor que implica el trabajo de todo un mes.

violencia y los agentes de persecución eran, dependiendo de los casos, tanto gubernamentales como grupos de oposición armada”.³⁴⁸

Iniciada la década de los ochenta, era evidente que la realidad de los refugiados en el continente americano desbordaba a la normativa vigente, entendiéndose que la Convención 1951 y el Protocolo 1967 ambos sobre el Estatuto de los refugiados no se encontraban o mejor dicho no respondían a los derechos de las personas que debían huir de sus países de origen.

Es con estos antecedentes, que se lleva a cabo el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, conocido también como el Coloquio de Tlatelolco en México, que se efectuó entre el 11 y 15 de mayo de 1981.

Dentro de los primeros puntos abordados en las conclusiones y recomendaciones³⁴⁹, consideran que existe una necesidad urgente de adecuar la legislación de la institución del asilo en América Latina al contexto de la región, con lo cual hace énfasis en características como la masificación de los desplazamientos y el incremento de personas con necesidad de protección internacional.

Otro elemento que nos llama la atención de dicho documento, es el reconocimiento que realiza en tanto a la falta de respuestas a esta nueva dinámica del refugio por parte Sistema Universal y Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual claramente constituye una declaración expresa de la falta de eficacia y eficiencia para la protección de los derechos.

Para Herrera Flores, la importancia de la norma y su no solo apego sino construcción en base de la realidad implica que: “Cuando intentamos construir una

³⁴⁸ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999*, Segunda Edición, México, 2002, p. 21.

³⁴⁹ Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio de Tlatelolco, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf?view=1>

teoría crítica de derechos humanos y se nos hurtan los contextos en los que éstos se dan, chocamos una y otra vez con la dura realidad del mundo que nada tiene que ver con lo que tales filósofos de la política hegemónica afirman”.³⁵⁰

Dentro de las conclusiones de este Coloquio, nos parece importante rescatar lo mencionado en el numeral 4, el mismo que dice: “Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen”, puesto que sería tomado en cuenta en la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados y señala como la visibilidad y las luchas de este colectivo, obligaron al sistema regional, a reconocer los derechos de personas que fueron víctima, no solo de la injerencia de Estados Unidos de América como en los casos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala, sino del financiamiento de grupos paramilitares que acribillaron y obligaron a abandonar sus países a miles de personas que huían de la violencia.

Como se puede notar para: “1981 ya se hacía sentir la necesidad de contar con una definición que tomara en cuenta a las personas que huían por la violencia generalizada y la violación de derechos humanos, y no sólo a aquellos que huían por motivos políticos (Sistema Interamericano), o por temor fundado de persecución por razones” de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política (Sistema Universal)”.³⁵¹

Tres años después, se celebra en Colombia el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas

³⁵⁰ Herrera Flores, Joaquín. Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto. Madrid: Libros de la Catarata, 2005, p.21

³⁵¹ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999*. México: ACNUR, 2002, p. 23-24.

Jurídicos y Humanitarios, conocido también como el Coloquio de Cartagena, ciudad que fue sede de dicho evento.

Bajo esta iniciativa se desarrolló la reunión, misma que dentro de sus importantes aportes, encontramos la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, que se basó en varios de los trabajos realizados por el Grupo Contadora, creado en 1983, que tenía como objetivo afrontar la situación violenta de Centroamérica y de manera directa tenía las siguientes misiones:

1. Poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos en América Latina a causa de los conflictos militares de sus países.
2. Defender el derecho de cada uno de los países a la independencia.
3. Contribuir a la solución de sus crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz mundial.

En enero de 1983, los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Perú y Venezuela se reunieron teniendo como objetivo la elaboración del Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica.

Siendo el 22 de julio de 1985, dicho grupo se dirigió a la comunidad latinoamericana a “participar en forma más decidida, en las tareas que promueve el grupo (...), mediante el establecimiento de un mecanismo de apoyo político, que facilite el éxito de la gestión de estos 4 países”.

Para el 6 de julio de 1986, en Panamá se firma el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, estando presentes los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, comprometidos a respetar los principios acordados.

Esto sería el antecedente más claro para que se lleve a cabo el “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, llamado también Esquipulas II,³⁵² llevado a cabo los días 6 y 7 de agosto de 1987.

Los cinco países centroamericanos, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua acuerdan como pilares de la reconciliación nacional:

Gráfico 32: Principios de la reconciliación nacional



*Fuente: CIREFCA
Elaboración: Autor*

Al mencionar el diálogo, hacen referencia para ser utilizado como herramienta para limar las situaciones en que existan divisiones profundas de sectores de la

³⁵² ESQUIPULAS II, disponible en formato html: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/233_acuedro_esquipulas_II.pdf

sociedad mediante auténticos procesos políticos de carácter democrático basados en la libertad y justicia.

En cada país excepto aquellos en los que la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento considere innecesaria, se decretarán amnistías que garanticen la vida, la libertad, propiedad y seguridad de las personas de igual manera a los grupos irregulares tenían la obligación de dejar en libertad a las personas secuestradas.

Para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los cinco Estados de Centroamérica, se crea una Comisión Nacional de Reconciliación, integrada por un delegado y suplente del Poder Ejecutivo, un titular y suplente de la Conferencia Episcopal y un titular y un suplente de los partidos políticos de oposición legalmente inscritos. A su vez cada Estado centroamericano escogería a un ciudadano notable que no pertenezca ni al gobierno, ni al partido de gobierno y su respectivo suplente.

En tanto al cese de fuego, los Estados en los que todavía existían grupos insurgentes, debían realizar todas las acciones dentro del marco constitucional para el cese de hostilidades.

Para finalizar, cuando se hablaba de la democratización y elecciones libres, éste Procedimiento detalla lo siguiente en razón de la libertad de financiamiento y de contratación en la televisión, radio y prensa, dicho precepto también implicaba que el pluralismo político partidista tenía acceso a los mismos y sus integrantes gozaban de la libertad de asociación.

A su vez, en caso de que alguno de los cinco países en el que todavía se encontraba en vigencia el Estado de Excepción, debía derogarlo como era el caso de El Salvador.

Los países mencionados anteriormente debían crear las condiciones propias de la democracia para que se lleven a cabo elecciones libres, pluralistas e independientes.

En tanto a las personas refugiadas y desplazadas, los gobiernos centroamericanos se comprometieron a atender de manera urgente los flujos de estos colectivos especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad.

Ahora bien, retomando la Declaración de Cartagena de 1984³⁵³, la misma que reconoce una definición ampliado del derecho de refugio y que claramente respondía al contexto particular de América Central y la Región que buscaba mecanismos propios para atender la realidad.

Es menester recalcar dentro de las Conclusiones de Cartagena sobre Refugiados³⁵⁴, cuando se menciona que debido a la realidad de Centroamérica existe una necesidad importante de extender la definición de refugio, tomando en cuenta la buena práctica descolonizadora de la Organización de la Unidad Africana (OUA por sus siglas en inglés), la misma que adoptó la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África³⁵⁵, que en su artículo 1 numeral 2 dice: “El término “refugiado” se aplicará asimismo a todas las personas que, debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en cualquier parte o la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se vean obligados a abandonar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad”.

Es así, que la definición elaborada por el continente americano realiza un reconocimiento progresivo, determinando que también serán motivos para considerar

³⁵³ DECLARACIÓN DE CARTAGENA, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

³⁵⁴ CONCLUSIONES DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, disponible en formato html: http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf

³⁵⁵ CONVENCION QUE REGULA LOS ASPECTOS ESPECIFICOS DE LOS PROBLEMAS DE LOS REFUGIADOS, disponible en formato html: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>

una persona como refugiada, a aquella que haya huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Con respecto a los campamentos y asentamientos de refugiados que se encontraban en zonas fronterizas, debían ser ubicados al interior de los países de refugio buscando mejorar la vida de las personas y garantizar su seguridad.

Otro objetivo importante de éste Coloquio, fue crear un estándar básico que permitía la protección de las personas refugiadas de la siguiente manera: “propiciar que los países de la región establezcan un régimen mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas por el Comité Ejecutivo de ACNUR, en particular la número XXII³⁵⁶ literal i” sobre la protección de los solicitantes de asilo en situaciones de afluencia, obviamente dicho pedido iba de la mano con la conclusión ocho en la que se sostiene que la Declaración constituye un régimen mínimo de protección, en específico con aquellos que eran víctimas de los conflictos armados por lo que se hacía fundamental tener presente el Derechos Internacional Humanitario, expresado de la siguiente forma:

Tomó nota con renovado reconocimiento de la labor realizada por el Subcomité sobre Protección Internacional, que había facilitado en gran medida los esfuerzos del Alto Comisionado por extender la protección internacional a los refugiados y había contribuido a una formulación más clara de las normas relativas a su trato, y tomó nota con particular satisfacción de la labor del Subcomité respecto de la cuestión del **refugio provisional en los casos de afluencia en gran escala**.

Sin lugar a dudas, los conflictos armados también causaron o mejor dicho obligaron a muchas personas a desplazarse internamente en sus países, circunstancia

³⁵⁶ CONCLUSIONES COMITÉ EJECUTIVO DE ACNUR, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0533>.

que no fue pasada por alto por los asistentes del Coloquio, quienes comprendieron que la temática de refugio debía abordarse desde su integralidad.³⁵⁷

Cabe mencionar que la Declaración de Cartagena no constituye en sí una norma internacional vinculante y en palabras de ACNUR es “una guía práctica que los países utilizaron para manejar las crisis de los refugiados, y tratar a pestos de acuerdo con normas fundamentales de Derecho de los Refugiados, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, e inicia la búsqueda de soluciones.”³⁵⁸

El continente americano en su afán de mantener su garantía para la protección integral de las personas refugiadas, en especial de los pertenecientes a la región central, dentro de la Organización de Estados Americanos mediante Resolución de la Asamblea General de 19 de noviembre de 1988, titulada “Los Refugiados centroamericanos y los Esfuerzos para la Solución de sus problemas”³⁵⁹, determinó apoyar el compromiso asumido por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua por seguir encarando la problemática de las personas refugiadas, su repatriación voluntaria o reubicación en terceros países con características humanitarias y apolíticas.

Esto serviría de base para que en la ciudad de Guatemala del 29 al 31 de mayo de 1989 se lleve a cabo la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).

Del desarrollo de la Conferencia, se construyeron dos documentos muy relevantes, el primero de ellos sería la Declaración y Plan de Acción Concertado en

³⁵⁷ Ibídem, p. 28.

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Los refugiados centroamericanos y los esfuerzos para la solución de sus problemas*. disponible en formato html: http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Ft3%2Frecursos%2Fbdl%2Fbdl%2F%3FeID%3Ddam_frontend_push%26docID%3D2627&ei=1ZbdUp-PIMilsQSUIYDgAw&usg=AFQjCNGWLa05bWXwC1bfF5g7MJXMFzHIFg&sig2=QMwo2gksKmi2fgLayP5CqA

favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos³⁶⁰ y el segundo, Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina³⁶¹.

Del Plan de Acción, nos parece importante el reconocimiento de la existencia de cientos de miles de personas refugiadas y desplazadas pertenecientes a Centroamérica “cuyo sufrimiento constituye una de las más dolorosas consecuencias de las crisis de la región”.

De igual manera, reconoce el gran avance que significa la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, pues implicó la ampliación de principios y criterios que definen su protección,

Buscaba a su vez, la necesidad imperiosa de plantear estrategias socio económicas para las personas refugiadas, repatriadas y desplazadas con principal atención a las necesidades de la mujer, el niño refugiado y de la niña refugiada.

El Plan de Acción estaba compuesto por dos partes: Estrategia; y Mecanismos de seguimiento y promoción.

En relación a lo desarrollado por la Estrategia, se considera que durante los últimos diez años, es decir el período comprendido entre 1979 y 1989, casi dos millones de centroamericanos se vieron obligados a desplazarse en la región americana como consecuencia de la crisis de los conflictos internos de países centroamericanos.

De la cifra mencionada anteriormente, alrededor de 1.500.000 personas fueron reconocidas y recibieron asistencia en su calidad de refugiadas convirtiéndose en un

³⁶⁰ DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN CONCERTADO EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1581.pdf?view=1>.

³⁶¹ PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS CENTROAMERICANOS EN AMÉRICA LATINA, disponible en formato html: http://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf.

sector de la población con carencias, lo cual aumentaba significativamente su grado de vulnerabilidad frente a su entorno.

Desagregando la cifra del millón y medio de personas refugiadas que fueron acogidas y protegidas por países vecinos, nos encontramos con 41.000 personas en Costa Rica, 37.000 en Honduras y 43.000 en México, obviamente no se puede desconocer la labor realizada por países como El Salvador, Honduras, Belice y Nicaragua que aportaron con cifras menores.³⁶²

Al igual que en otros contextos, las cifras globales suelen obviar o pasar por alto a personas que seguramente cumplían con los requisitos para ser declarados como refugiados pero por diversas causas, entre esas el desconocimiento, no accedieron al proceso y se encontraban viviendo en países de América Latina.

Es no menos importante, que se hable de una de las soluciones duraderas para las personas refugiadas, en este caso de los repatriados, es decir, personas que fueron reconocidas con el estatus de refugio pero decidieron bajo su voluntad, retornar a sus países de origen, es así como Guatemala sostenía que 13.500 connacionales habían regresado, mientras que Nicaragua mencionaba que alrededor de 35.000 y El Salvador 13.000.

La denominación de desplazados externos, categoría interesante que implicaba un análisis jurídico y social adecuado, puesto que superaba la condición de sí su vida, integridad, seguridad y libertad hayan sido amenazadas o no por las circunstancias del conflicto, su subsistencia no era posible debido al contexto y por tal razón debieron abandonar sus países de origen y se vieron forzados a llevar su vida en algún país cercano.

³⁶² BERRY-KOCH, Angela y KOCH-CASTRO, Cristián. *Estrategias y actividades del ACNUR 1991-1994*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ed, 1995, p. 120.

En relación a esta categoría, Guatemala mediante Decreto No. 73 de 1995 promulga la Ley de Documentación Personal de la Población Desarraigada, en su artículo 1 literal g se refiere a los desplazados externos en las siguientes palabras: “es la persona que tuvo de salir del lugar de su residencia por motivos del conflicto armado, para ubicarse en un lugar distinto fuera del país, sin que se le haya reconocido la calidad de refugiado”.

En el caso de Belice, para ACNUR el término de desplazado externo “fue frecuentemente e indistintamente explicado con la connotación “migrantes económicos” a pesar de que éste último término es relevante a las circunstancias particulares conducentes al desplazamiento.”³⁶³

La CIREFCA toma en cuenta la dificultad de cuantificar a las personas desplazadas, por lo que solamente en base de las cifras de las personas refugiadas que fueron asistidas, se eleva a 1,8 millones de personas que se podían encontrar como desplazadas en sus países de origen.

A su vez, la Conferencia se había llevado a cabo bajo ciertos objetivos básicos, los mismos que enunciaremos a continuación:

Debido a esta crisis que significó a la par un éxodo de personas, también enfrentó a los Estados a mejorar su capacidad para garantizar los derechos de este colectivo y sus posibilidades de entregarles asistencias. Es con este antecedente y conscientes de que la situación ha descendido en peligrosidad, cuentan con las actuales circunstancias en las que viven las personas refugiadas, no son las mejores, proponen que es deber del Plan de Acción, construir soluciones duraderas para las personas en concordancia a las situaciones de los países receptores.³⁶⁴

³⁶³ Idem.

³⁶⁴ Particularmente, considero que a pesar de que en los documentos oficiales se habla de países afectados, la garantía de los Derechos Humanos no puede ser definida como acciones con cargas negativas.

Como segundo objetivo, se vincula a la promoción sobre todo de la repatriación voluntaria y que teniendo en cuenta que el proceso tomaría tiempo para madurar, los países debían proporcionar a las personas refugiadas herramientas con el fin de que desarrollen y cumplan un rol amplio y positivo, con la apertura de los campamentos con el fin de que se lleve a cabo una verdadera o mejor dicho una interacción integral con las comunidades receptoras y propone que se deber repensar la protección para las personas refugiadas, tomando en cuenta a aquellas que se encuentran fuera de los campamentos.

El Plan de Acción, se convirtió en un espacio para tomar medidas urgentes, es así que el tercer objetivo del mismo, sostiene que no solo se debe proponer proyectos para la población refugiada en desmedro de las comunidades receptoras, por lo que elabora una estrategia donde la cooperación internacional debe mejorar las condiciones de las zonas rurales, favoreciendo a todas las personas en las mismas condiciones dentro de lo aplicable.

Obviamente, el Plan no podía dejar de lado la situación de las personas desplazadas y propone como uno de los objetivos, mejorar el entorno y las adversidades a las que se enfrentan estas personas y en esa búsqueda de mejorar sus condiciones de vida puedan retomar actividades similares a las que realizaban en su lugar de origen.

Ahora bien, después de esta contextualización histórica, debemos volver al punto de análisis, puesto que otro flujo importante dentro de la movilidad humana es el referente a las personas refugiadas. En el caso del Ecuador, se ha reconocido la existencia de una línea muy fina que separa a la población inmigrante de la refugiada, esto se verifica especialmente con la población de origen colombiano que reside en el Ecuador, tal y como se mencionó en capítulos anteriores, la población de esa nacionalidad es la que mantiene el saldo migratorio más alto en el país en una comparación realizada desde finales desde los noventa hasta la actualidad.

El Ecuador puso en marcha el proceso denominado Registro Ampliado en frontera norte (Colombia-Ecuador), el cual tenía como base legal lo dictaminado por la Declaración de Cartagena de 1984 y que había sido considerado por el Decreto Ejecutivo 3301, el que mencionaba en su artículo 2:

Igualmente, serán consideradas como refugiados en el Ecuador las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Es así, que una vez que se ha podido analizar las circunstancias bajo las cuales se desarrolló la definición ampliada de refugiado en la región, el Ecuador la aplicó desde 1987, mediante el Decreto Ejecutivo No. 3293.

Algunos expertos afirman la presencia de 300.000 a 400.000 ciudadanos colombianos que residen en el país, de los cuales, de acuerdo al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 135.000 personas colombianas estarían en situación de refugio es decir son considerados como población con necesidad de protección internacional, número que fue recogido por el Estado ecuatoriano en su política nacional de refugio de Septiembre de 2008.

Esta política permitió la ejecución de un nuevo proceso al que como se mencionó se lo denominó Registro Ampliado, que se aplicó en el país en la zona fronteriza norte, entre Marzo del 2009 y Marzo del 2010, cuyo resultado fue el reconocimiento de 27.774 ciudadanos colombianos como refugiados en el Ecuador. Si estas personas se suman a los refugiados reconocidos en años anteriores, en Ecuador habrían 53.000 ciudadanos colombianos en calidad de refugiados, que en cifras globales menciona lo siguiente:

- Casi 98% de los refugiados reconocidos son ciudadanos colombianos que dejaron su país en los últimos años debido al deterioro del conflicto interno.

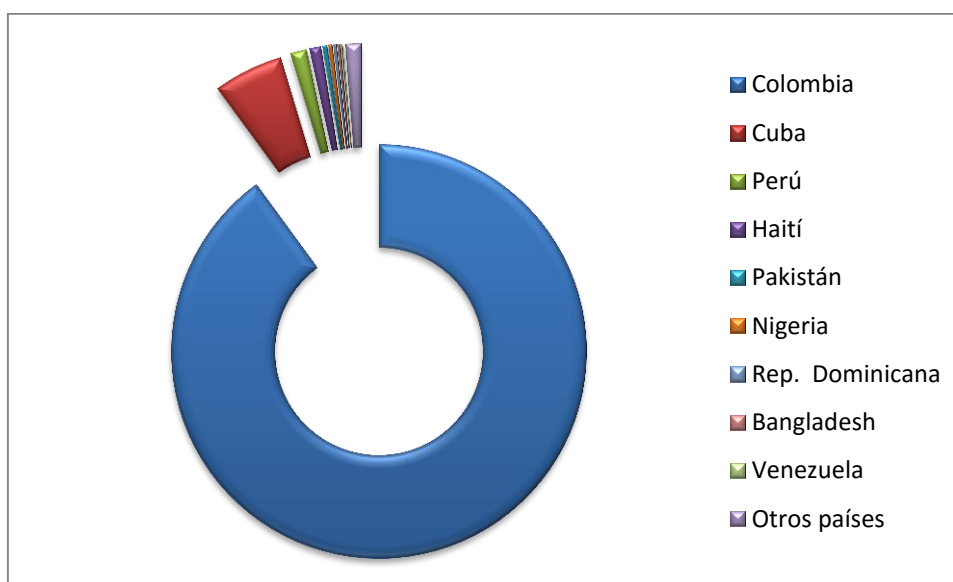
- 8 de cada 10 colombianos solicitantes de asilo en el mundo buscan protección internacional en el Ecuador.
- Cerca del 60% de la población de refugiados vive en áreas urbanas, mientras que el 40% vive en áreas rurales.
- Aproximadamente 46% de la población de refugiados son mujeres, y cerca del 40% son niños (0-17 años).

Tabla 23: Nacionalidades de la población refugiada en el Ecuador (2010-2015)

Nacionalidad	Porcentaje
Colombia	89,97
Cuba	5,41
Perú	1,26
Haití	0,88
Pakistán	0,36
Nigeria	0,30
Rep. Dominicana	0,25
Bangladesh	0,21
Venezuela	0,15
Otros países	1,22

*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor*

Las cifras consolidadas por el Ministerio Coordinador de Seguridad en los últimos cinco años (2010-2015) hablan que las solicitudes de refugio el 89,97% fueron realizadas por personas colombianas, mientras que el 5,41% por nacionales cubanos, el 26% provenientes de personas peruanas. Además, se cuentan con datos de personas provenientes de Haití, Pakistán, Nigeria, República Dominicana, Bangladesh y Venezuela, suman en conjunto el 3%.

Gráfico 33: Nacionalidades de la población refugiada en el Ecuador (2010-2015)

Fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad
Elaboración: Autor

En el período señalado se registraron 75.874 solicitudes de refugio de las cuales 41.145 fueron hechas por hombres mientras que 34.728 por mujeres, es decir en porcentajes estamos hablando del 54% y 46% respectivamente.

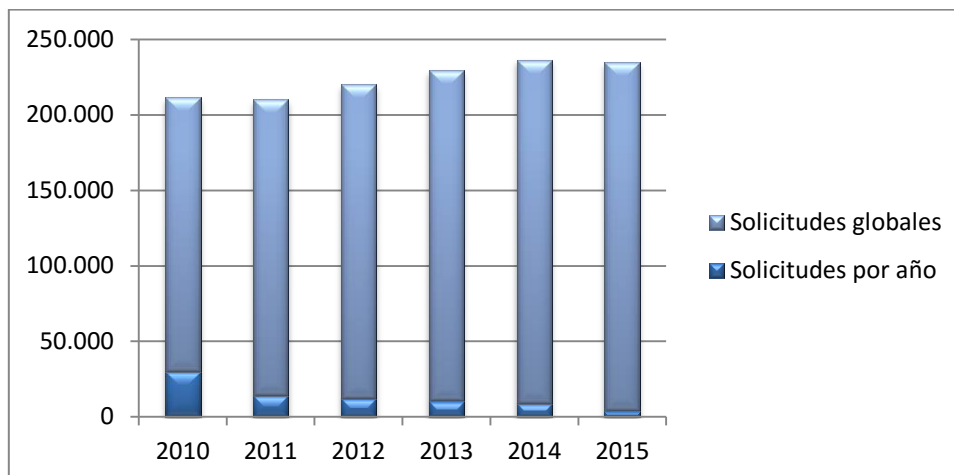
Tabla 24: Población refugiada en Ecuador desagregada por sexo (2010-2015)

País	MASCULINO	FEMENINO
Colombia	35.718	32.542
Cuba	2.800	1.306
Perú	660	294
Haití	463	204
Pakistán	265	7
Nigeria	208	17
Rep. Dominicana	69	121
Bangladesh	159	1
Venezuela	75	41
Otros países	728	195

Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

Es importante realizar la comparación de este período (2010-2015)³⁶⁵ en relación a nivel mundial de la temática de refugio, es así que para 2010 las solicitudes significaban el 16%, siendo 2011 registraron el 7,25% teniendo un descenso de alrededor de 1% anual llegando para el 2015 al porcentaje de 1,60.

Gráfico 34: Solicitudes de refugio a nivel global y nacional



Fuente: ACNUR y Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

La política ecuatoriana de refugio es una de las más avanzadas, al aplicar directamente el mandato de la Declaración de Cartagena³⁶⁶, reconociendo como refugiados a personas que son víctimas de un conflicto generalizado y no solamente de amenazas directas contra su vida o dignidad en un contexto específico.

A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, el Decreto 3301 fue reformado por el Decreto Ejecutivo 1182, algo que realmente fue restrictivo de tal manera que el procedimiento de reconocimiento de refugiados en el Ecuador, no es integral e impuso una serie de limitaciones para el acceso a un recurso efectivo según los parámetros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³⁶⁵ Al referirnos al año 2015, las cifras corresponden del 1 de enero al 31 de julio..

³⁶⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Declaración de Cartagena*. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf

Aunque el Ecuador, nuevamente, desde la Constitución del año 2008, reconoce al refugio como un derecho y a las personas en situación de refugio dentro de aquellas de atención prioritaria, no se han establecido normas claras que permitan un procedimiento ágil, no restrictivo y que se definan mecanismos de integración a la sociedad, sin que sean estos discriminados.

La solución duradera para la mayor parte de refugiados en el Ecuador es la integración local, puesto que el reasentamiento aplica para personas con problemas de inseguridad o cuando la integración ha fallado en el contexto local.

En el ejercicio práctico, la protección internacional de personas ha traído consigo muchos desafíos que, sin el correcto direccionamiento, podrían acarrear la invisibilidad de quienes realmente merecen tal mecanismo.

Uno de los desafíos mayores es identificar a personas en necesidad de protección internacional dentro de flujos migratorios mixtos, esto es, grupos de inmigrantes dentro de los cuales puede haber o no personas en necesidad de protección internacional, de las cuales en estricto sensu no son consideradas como inmigrantes.

Estos flujos migratorios mixtos pueden provenir de países de los cuales el Gobierno ecuatoriano no tiene mayor información, con lo cual la protección internacional, que ha sido adquirida y en consecuencia debe ser cumplida, no se ve solventada de la manera más óptima.

Existen otros fenómenos que están vinculados más con el ámbito penal, tal como la trata de personas y el tráfico de migrantes, que requieren de un tratamiento especializado, y frente a los cuales es necesario analizar la posición institucional y el nivel de actuación que se debe tener frente a ellos, tomando en cuenta los datos recogidos en varias investigaciones de actores especializados que permitirán tener una panorámica completa de esta problemática.

Por último, es importante anotar un hecho social que no ha sido investigado y que refiere con el desplazamiento interno, es decir la movilización de ciudadanos ecuatorianos en el territorio nacional pero de manera obligada, tal es el caso de las fumigaciones con glifosato en la línea de frontera o por la presencia de los distintos actores del conflicto interno colombiano y que tienen presencia en el territorio ecuatoriano. Aunque es aún un concepto polémico, que desafía de algún modo los parámetros empleados por la normativa internacional, el concepto refugiados o desplazados ambientales³⁶⁷, abre en este contexto nuevos horizontes donde podríamos incluir un importante colectivo de personas afectadas por los desastres ecológicos. Y que en zonas de la frontera norte, como la provincia de Sucumbíos, han generado desplazamientos forzados en una compleja mezcla de factores ecológicos y del conflicto armado colombiano.³⁶⁸

Para la protección e estos grupos es preciso considerar un fenómeno que se desarrolla en paralelo a la promulgación de la nueva Constitución. El ataque en marzo de 2008 del ejército colombiano a la base de las FARC en Angostura – provincia amazónica fronteriza de Sucumbíos– incita el refuerzo de la presencia militar a lo largo de la frontera norte. Las remotas e inaccesibles áreas amazónicas de selva o manglar en el lado del Pacífico, han favorecido la propagación del conflicto colombiano hacia el Ecuador. Generándose situaciones como el asesinato de líderes locales, el reclutamiento forzado de jóvenes, la explotación sexual y tráfico humano que son algunos de los innumerables abusos que las personas en movilidad en esa zona experimentan: refugiados, migrantes internos, desplazados y familias binacionales.

³⁶⁷BORRÁS PETINAT, Susana. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*. Conferencia impartida en el “III Seminario sobre los agentes de la cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles?”, organizado por la Dirección General de Servicios y Acción Solidaria, de la Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008. Disponible en: http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/po-nencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf.

³⁶⁸EL COMERCIO. *La fumigación con glifosato dejó secuelas en la salud y en el ambiente*. 10 de junio de 2011. Disponible en: http://www.elcomercio.com/sociedad/fumigacion-glifosato-secuelas-salud-ambiente_0_496150489.html.

Además de la inseguridad general indicada, el alto número de personas solicitantes de asilo y refugiados en la frontera norte concentrados en unas pocas áreas, junto con el desbordamiento del conflicto colombiano en el Ecuador, ha contribuido a reacciones xenofóbicas y trato discriminatorio hacia los refugiados de esa nacionalidad por parte de varios sectores de la población. A pesar de que estos sentimientos aún no se han generalizado, es un asunto que causa preocupación ya que la situación podría fácilmente deteriorarse en un futuro cercano.

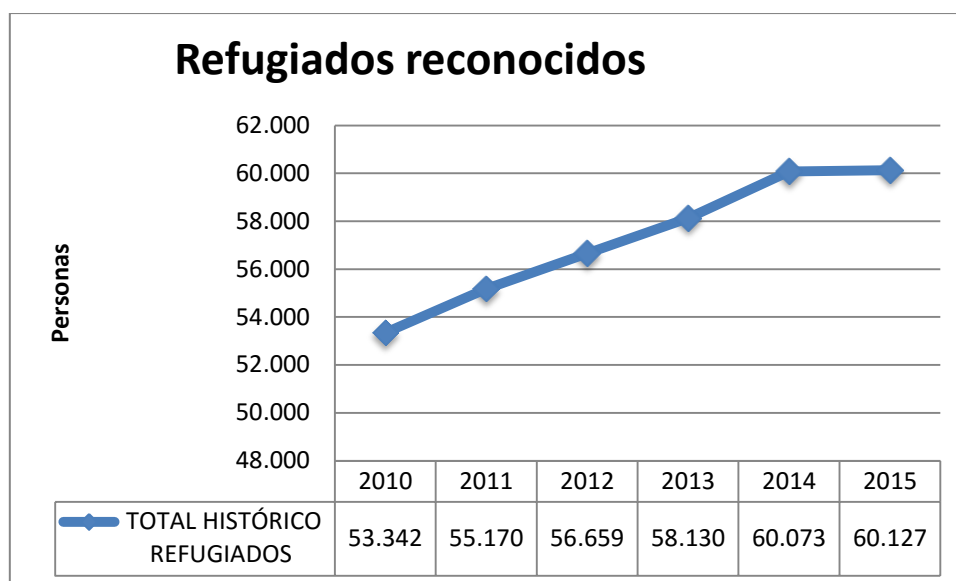
A continuación de la evolución entre solicitudes receptadas de refugio y personas que han accedido a dicha protección:

Tabla 25: Solicitantes de refugio y refugiados reconocidos (2000-2011)

Año	solicitudes recibidas	refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3.017	1.406
2002	6.766	1.578
2003	11.460	3.326
2004	7.858	2.496
2005	7.091	2.486
2006	7.784	1.997
2007	15.035	3.019
2008	17.607	5.017
2009	35.514	26.342
2010	25.312	53.342

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Elaboración: Autor

Gráfico 35: Personas refugiadas reconocida entre el 2010 al 2015

Fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad

Elaboración: Autor

De las casi 8.000 personas que fueron reconocidas como refugiadas durante los últimos cinco años, el 99% son de nacionalidad colombiana mientras que el restante pertenecen a países como Nigeria, Rusia, Afganistán, Siria, Pakistán.

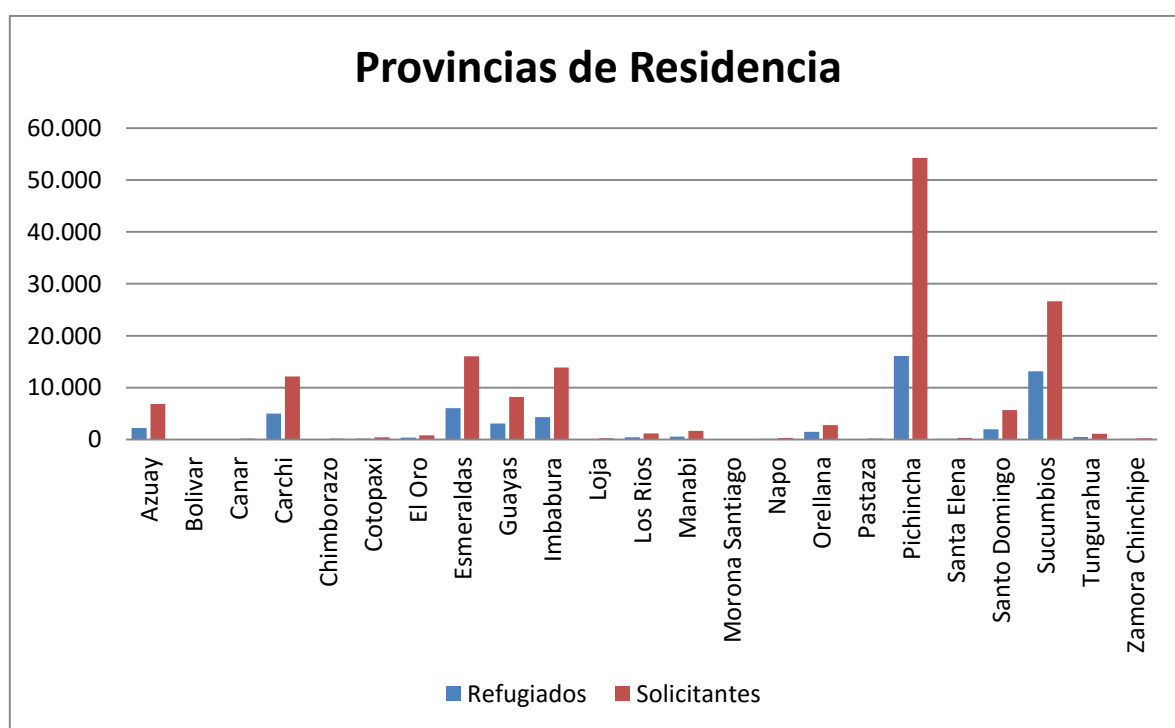
Gráfico 36: Nacionalidad de las personas refugiadas reconocidas por el Ecuador

Fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad

Elaboración: Autor

Finalmente es importante mencionar que para el 2012, de los casi 57.000 refugiados reconocidos, el 16.108 residían en Pichincha, mientras que 13.139 en Sucumbíos, es decir más del 50% de las personas con ese estatus migratorio habían decidido esas provincias. Porcentaje que mantiene esa tendencia en relación a las personas solicitantes de refugio.

Gráfico 37: Provincias de residencia de la población refugiada



*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor*

Ahora bien, el reconocimiento de refugiados en el país ha tenido un crecimiento bastante inferior después de la aplicación del Registro Ampliado, es así que entre los años 2010 al 2014 el promedio de personas reconocidas se mantuvo en un poco más de 1.500, cifra que desciende drásticamente durante el 2013 puesto que solamente se llegan a reconocer a 850 personas mientras que en los cinco primeros meses de 2016 se registra el dato de 76 personas.

Esto tiene una vinculación directa con la implementación del Decreto Ejecutivo 1182, el mismo que cambió algunas reglas, las mismas que serán analizadas más adelante al igual que la aprobación de la visa MERCOSUR.

Eliminación de la visa de turismo³⁶⁹

A partir del 20 de junio de 2008, mediante Decreto Ejecutivo, se procedió a eliminar el requisito de la visa de turismo para todos los extranjeros del mundo, automáticamente a su ingreso al país se les autorizaba una estancia por un período de noventa días.

Dicha medida, fue tomada con dos objetivos claros, el primero de ellos, fortalecer las relaciones del Ecuador con los demás países y la segunda, promover el turismo, sin dejar de lado la puesta en marcha el derecho a la movilidad humana.

A continuación, se presenta una tabla con datos proporcionados por la Policía de Migración sobre entradas y salidas de personas extranjeras al Ecuador, durante el año 2006, es decir anterior a la aplicación del principio de libre movilidad, el cual arroja cifras e clasificados por su nacionalidad.

Tabla 26: Ingresos de Extranjeros anterior a la eliminación del visado de turismo

PAÍS	SALIDA	INGRESO
AFGANISTAN	8	11
AFRICA SUD OCCIDENTAL	578	609
ALBANIA	31	25
ALEMANIA	22.754	23.453
ALTO VOLTA	0	0
ANDORRA	28	29
ANGOLA	12	14
ANTIGUA BARBUDA	10	11
APATRIDAS	0	0

³⁶⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN. *Boletines de prensa*. http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm.

ARABIA SAUDITA	13	11
ARGELIA	38	30
ARGENTINA	18.544	19.443
ARMENIA	16	16
AUSTRALIA	6.286	6.349
AUSTRIA	2.624	2.606
AZERBAIYAN	15	13
BAHAMAS	58	57
BAHREIN	0	0
BANGLADESH	10	11
BARBADOS	26	21
BELAU	4	4
BELGICA	4.634	4.558
BELICE	34	30
BENIN	7	7
BIELORUS	61	46
BOLIVIA	4.265	4.359
BOPHUTHATSWANA	0	0
BOSNIA HERZEGOVINA	11	8
BOTSWANA	1	2
BRASIL	12.951	13.317
BRUNEI	0	1
BULGARIA	199	219
BURUNDI	4	2
BUTAN	0	0
CABO VERDE	20	11
CAMBOYA	11	12
CAMERUN	65	53
CANADA	20.893	21.539
CENTRO AFRICA REPUBLI	2	3
CHAD	6	4
CHECOSLOVAQUIA	735	726
CHILE	20.787	21.651
CHINA POPULAR (PEKIN)	4.417	4.776
CHIPRE	24	26
CISKEI	1	2
COLOMBIA	177.640	201.546
COMORAS	3	3
CONGO	10	9
COREA NORTE	7	3
COREA SUR	714	732
COSTA DE MARFIL	17	19
COSTA RICA	3.072	3.083
CROACIA	261	263
CUBA	4.746	4.713
CURAZAO	1	3

DINAMARCA	2.997	2.985
DJIBOUTI	2	2
DOMINICA	22	25
EGIPTO	59	68
EL SALVADOR	1.274	1.241
EMIRATOS A. UNIDOS	8	7
ERITREA	10	8
ESCOCIA	65	83
ESLOVENIA	205	215
ESPAÑA	43167	45765
ESTADOS UNIDOS	235380	240530
ESTONIA	126	133
ETIOPIA	21	23
FIJI	0	0
FILIPINAS	1.471	1.593
FINLANDIA	953	954
FRANCIA	16.675	16.904
GABON	5	5
GAMBIA	0	0
GEORGIA	5	4
GHANA	13	17
GRAN BRETANIA	26.738	26.910
GRANADA	12	7
GRECIA	487	527
GUATEMALA	1.680	1.676
GUINEA	16	16
GUINEA BISAU	1	1
GUINEA ECUATORIAL	1	0
GUYANA	18	18
HAITI	141	134
HOLANDA	9.824	9.882
HONDURAS	1.103	1.003
HUNGRIA	416	407
INDIA	769	799
INDONESIA	104	102
IRAK	8	23
IRAN	7	6
IRLANDA	2.561	2.675
ISLANDIA	192	198
ISRAEL	3.669	3.697
ITALIA	12.887	12.970
JAMAICA	104	96
JAPON	4.663	4.774
JORDANIA	44	41
KAMPUCHEA	0	0
KAZAJSTAN	65	61

KENIA	48	49
KIRGUISTAN	2	2
KIRIBATI	0	0
KUWAIT	5	5
LAOS	0	0
LESOTHO	0	2
LETONIA	173	156
LIBANO	121	130
LIBERIA	6	6
LIBIA	11	9
LIECHTENSTEIN	19	16
LITUANIA	220	237
LUXEMBURGO	105	103
MADAGASCAR	7	7
MALASIA	93	87
MALAWI	6	5
MALDIVAS	0	0
MALI	13	13
MALTA	33	34
MALVINAS	0	0
MANCHURIA	0	0
MARRUECOS	42	33
MARSHALL ISLAS	2	4
MAURICIO	2	2
MAURITANIA	0	0
MEXICO	10.737	10.865
MICRONESIA	0	0
MOLDOVA	9	10
MONACO	6	3
MONGOLIA	4	5
MOZAMBIQUE	9	12
MYANMAR	1	1
NAMIBIA	3	2
NAURU	0	1
NEPAL	20	12
NICARAGUA	789	808
NIGER	0	0
NIGERIA	63	66
NORUEGA	2.112	2.155
NUEVA GUINEA	2	3
OMAN	4	4
PAKISTAN	82	114
PALESTINA	0	0
PANAMA	3.616	3.580
PAPUA NUEVA GUINEA	0	0
PARAGUAY	825	839

PERU	131.530	149.250
POLONIA	1.294	1.330
PORTUGAL	1.386	1.400
PUERTO RICO	36	39
QATAR	0	0
REINO UNIDO	26.933	26.848
REP.ARABE UNIDA	0	0
REP. DOMINICANA	2.107	2.157
RUANDA	0	0
RUMANIA	366	399
RUSIA	172	187
SALOMON ISLAS	0	0
SAMOA OCCIDENTAL	2	3
SAN MARINO	1	3
SAN VICENTE Y LAS GRANADI	3	3
SANTA LUCIA	23	20
SANTO TOME Y PRINCIPE	4	3
SENEGAL	18	20
SEYCHELLES	0	0
SIERRA LEONA	1	0
SINGAPUR	169	165
SIRIA	9	8
SOMALIA	0	0
SRILANKA	20	22
SUAZILANDIA	0	0
SUDAFRICA	611	652
SUDAN	1	1
SUECIA	3.855	3.919
SUIZA	8.640	8.645
SURINAM	23	23
SWAZILANDIA	0	0
TAILANDIA	90	88
TAIWAN-CHINA	286	284
TANGANICA	0	0
TANZANIA	2	2
TAYIKISTAN	0	2
TOGO	5	4
TONGA	0	0
TRANSKEI	0	0
TRINIDAD Y TOBAGO	106	102
TUNEZ	22	15
TURKMENISTAN	2	0
TURQUIA	240	246
TUVALU	0	0
UCRANIA	775	902

UGANDA	7	6
URUGUAY	2.626	2.676
UZBEKISTAN	8	4
VANUATO	0	0
VATICANO O SANTA SEDE	4	4
VENDA	0	0
VENEZUELA	20.630	21.025
VIETNAM NORTE	48	46
VIETNAM SUR	48	46
YEMEN ARABE	21	19
YEMEN POPULAR	21	19
YUGOSLAVIA	130	134
ZAIRE	0	0
ZAMBIA	3	3
ZIMBABWE	8	9
BERMUDAS	24	23
ISLA BOUVET	6	4
BURKINA FASO	10	9
POLINESIA FRANCESA	9	11
GROELANDIA	0	0
GUADALUPE	7	17
HONG KONG	127	142
PAISES BAJOS (LOS)	142	185
NUEVA CALEDONIA	13	13
REPUBLICA ESLOVACA/ESLOVAQUIA	50	40
SAHARA OCCIDENTAL	26	23
PAIS DESCONOCIDO	16	25
TOTALES	896.528	951.629

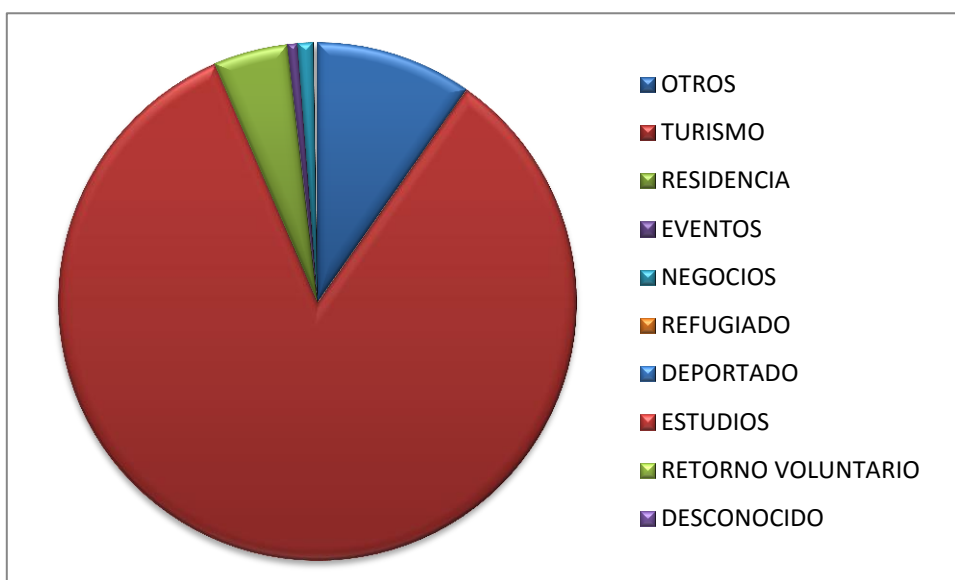
Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

Como se puede observar, durante el 2006 existió una mayor cantidad de personas que ingresaron frente a la cifra de salidas, a lo cual se lo considera como un saldo migratorio negativo de 55.101, lo que significa que esas personas se quedaron en el país.

Es así que se hace necesario realizar una comparación con lo sucedido en el 2009, donde se registró el ingreso de 820.292 de personas extranjeras y tan solo de ese número, 813.397 efectivamente abandonaron el Ecuador, lo que nos indica que en ese año se registró un saldo negativo de menos de siete mil.

A su vez, podemos observar los motivos bajo los cuales los extranjeros ingresaron al Ecuador, durante el 2009, así podemos notar que los ingresos al país en su mayoría son por turismo (803.869), seguido por residencia (44.162), negocios (9123), mientras que por eventos (6.162).

Gráfico 38: Motivos de ingreso de extranjeros al Ecuador en 2009.



Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor

Entre el 2010 y el 2014 se registró el ingreso de más de seis millones de extranjeros de los cuales según registros del INEC, de los cuales 280.450 se quedaron en el Ecuador, es decir un saldo migratorio negativo.

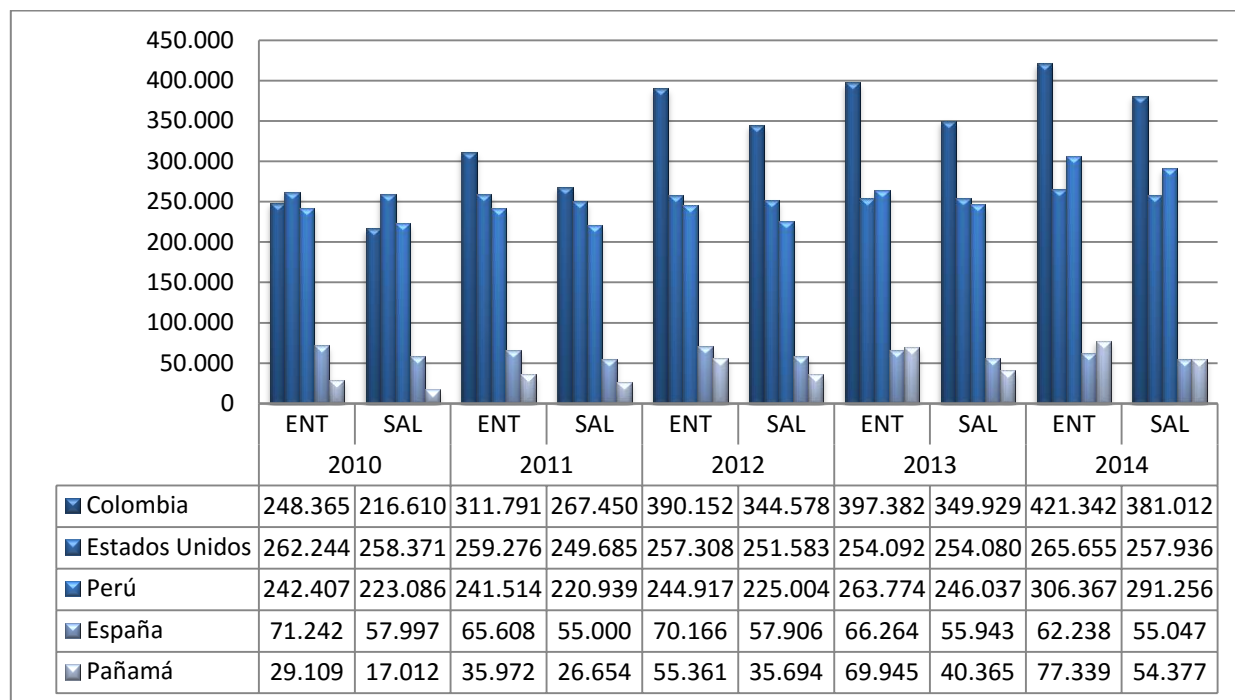
Tabla 27: Saldo migratorio registrado en el Ecuador (2010-2014)

Año	Entradas	Salidas	Saldo Migratorio
2010	1.047.098	1.005.422	-41.676
2011	1.141.037	1.086.116	-54.921
2012	1.271.728	1.217.803	-53.925
2013	1.364.057	1.309.635	-54.422
2014	1.556.991	1.481.485	-75.506

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor

En tanto al mismo período es importante mencionar que los ciudadanos de estos cinco países suman más el 80% de los ingresos registrados son: Colombia, Estados Unidos, Perú, Panamá y como un dato interesante el incremento radical de personas de nacionalidad española, como se lo puede notar en el siguiente cuadro.

Gráfico 39: Saldo migratorio de las cinco mayores nacionalidades



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Elaboración: Autor

Sobre el incremento de personas españolas en el Ecuador, varios medios de comunicación como la BBC³⁷⁰ o en el caso de El Comercio³⁷¹ un periódico nacional, confirmaban que en las entrevistas que habían realizado, el argumento para que este país sudamericano se hay vuelto en uno de los destinos más apetecibles, era sin duda la falta de trabajo en la nación ibérica, mientras que el gobierno de Rafael Correa con

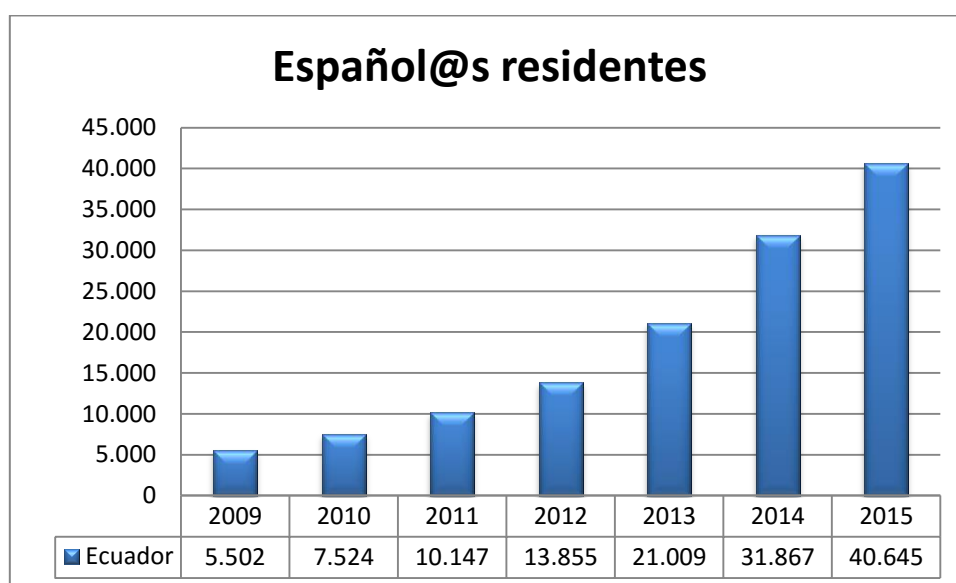
³⁷⁰ BBC. *Los motivos de los españoles para emigrar a Ecuador*. 17 de septiembre de 2013, disponible en formato html: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130911_ecuador_migrantes_espana_inmigracion_lp

³⁷¹ EL COMERCIO. *El Ecuador es un destino apetecido para los españoles que buscan trabajo*. 11 de octubre de 2014, disponible en formato html: <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-destino-apetecido-espanoles-buscan.html>

su inversión en educación e infraestructura se encontraba en necesidad de contar con personas con altas cualificaciones académicas.

A tal punto que en entre los años 2009 se encontraban residiendo en el Ecuador 5.009 españoles algo que en el lapso de seis años se multiplicó por ocho llegando a la cifra de 40.645, según las cifras del Instituto Nacional de Estadístico de España.

Gráfico 40: Personas españolas residentes en Ecuador (2009-2015)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Elaboración: Autor

Regularización migratoria

Entre las acciones de regularización migratoria, tenemos dos grandes hechos que demostraron en su momento la voluntad del Ecuador, de entender y apoyar a la movilidad humana.

Es así que el primero se da, mediante Decreto Ejecutivo 248 de 9 de febrero de 2010, se declara la amnistía migratoria a favor de las personas haitianas, víctimas del terremoto. En su artículo 1, se habla que se regularizará la situación migratoria,

mediante la visa 12-XI, a quienes no contaban con un estatus y que hayan ingresado antes de 31 de enero de 2010.

A su vez, se reconocía la vigencia de 5 años y sin ningún costo de la visa, mientras que su artículo 4, reconocía el derecho a la reunificación familiar.

Sin embargo de esta nueva propuesta, para abril de 2015, se impuso el requisito de la carta de invitación por parte de una persona ecuatoriana o extranjera, documento que debía estar protocolizado ante notario público, en el que se menciona que existe el compromiso del invitante tiene la solvencia económica de ingresos de \$1.000 dólares para cubrir los gastos de hospedaje, alimentación y temas médicos en caso de que surja alguna necesidad.

En el mismo año, tras la visita del Presidente de Haití, Michel Martelly al Ecuador momento que fue aprovechado para solicitar a su par, Rafael Correa, la regularización de sus connacionales. Algo que fue comunicado mediante un escueto boletín de prensa en el que se menciona que para las personas haitianas que hayan llegado al país antes del 4 de mayo de 2015, se podían beneficiar de la obtención de una visa de no inmigrante clase 12-XI, la cual tenía una validez de seis meses con la que dependiendo de sus circunstancias podrían acceder a otros tipos de visas.

El periodo de este proceso de regularización se encontraba comprendido entre 11 de agosto al 11 de noviembre de ese mismo año, con un valor de \$30 por la solicitud y \$200 la visa; y en caso de dependientes o amparados el valor de \$50.



COMUNICADO OFICIAL

Se comunica a los ciudadanos de nacionalidad haitiana que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con el objetivo de afianzar la integración e inclusión para el ejercicio de sus derechos, ha resuelto iniciar el proceso de regularización migratoria, otorgando la visa 12-XI para todos los ciudadanos haitianos que hayan ingresado al país hasta la fecha y se encuentren en situación migratoria irregular.

Proceso que iniciará el 11 de agosto del 2015, con vigencia hasta el 11 de noviembre del 2015, y la visa se la otorgará por un plazo de 180 días, que se contabilizarán a partir de su emisión y entrega.

Este trámite se lo deberá realizar en las Coordinaciones Zonales, cumpliendo con los siguientes requisitos:

- Formulario de Solicitud de visa 12-XI. (Publicado en la página web www.cancilleria.gob.ec)
- Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses

El costo estipulado es de:

- Solicitud \$ 30,00
- Visa \$ 200,00
- Dependientes o amparados \$ 50,00

Para obtener información en su idioma, acudir o llamar a las oficinas de la Embajada de Haití en Quito, ubicada en las calles Francisco Robles E8-62 o comunicarse al teléfono 022547565

El segundo gran hecho, se lleva a cabo el 3 de febrero de 2011, el Ecuador suscribió un “Estatuto Migratorio” con Perú, para regularizar a peruanos y ecuatorianos que se encontraban en el territorio de sus vecinos, llegando a tener un número de 1.100 peruanos que se vieron beneficiados. Dicho instrumento, nació bajo las directrices dadas por el Consejo Consultivo de Política Migratoria.

Caso Assange

El 19 de junio de 2012, en la Embajada de Ecuador en Londres, Julian Assange se presentó a fin de solicitar asilo diplomático, el mismo que fue otorgado por este país a mediados de agosto del mismo año.

Para el ex Canciller del Ecuador, José Ayala Lasso, su análisis sobre la controversia surgida entre Ecuador e Inglaterra versa claramente en que este último hasta la actualidad no ha facilitado el salvoconducto e insiste en que el mencionado

ciudadano enfrente a la justicia ordinaria, amenazando la inmunidad que se encuentra acogida en la Convención sobre Agentes Diplomáticos con alcances erga omnes.³⁷²

El entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño mediante rueda de prensa dio a conocer la aceptación del asilo de Assange, determinando que el solicitante basó su requerimiento en razón del temor fundado de una persecución factible de carácter político en que un tercer Estado podría utilizar la extradición desde el Reino Unido a Suecia y así ser trasladado a Estados Unidos.³⁷³

El análisis realizado por el Ecuador se basa en los hechos y de los elementos vinculados a las acusaciones de espionaje y traición lo que implicaba un peligro para la vida, seguridad y libertad del solicitante mencionando lo siguiente:

“el temor que le induce la posibilidad de ser entregado a autoridades de los Estados Unidos de América por las autoridades británicas, suecas o australianas, pues aquel país, señala el señor Assange, que lo persigue debido a la desclasificación de información comprometedor para el Gobierno estadounidense...una persecución..., la cual deriva no solo de sus ideas y sus acciones sino de su trabajo de publicar información que compromete a los poderosos, de publicar la verdad y, con ello, desenmascarar la corrupción y graves abusos a los derechos humanos de ciudadanos alrededor del mundo.”³⁷⁴

La base legal partió de las obligaciones internacionales del Ecuador con más de dieciséis instrumentos internacionales que reconocen el asilo así como el artículo 41 de la Constitución:

1. Que Julian Assange es un profesional de la comunicación galardonado internacionalmente por su lucha a favor de la libertad de expresión, la libertad de prensa y de los derechos humanos en general;
2. Que el señor Assange compartió con el público global información documental privilegiada que fue generada por diversas fuentes, y que afectó a funcionarios, países y organizaciones;

³⁷² AYALA LASSO, José. *Caso Assange publicado en la Revista Horizonte de los derechos*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012, pp. 289-292.

³⁷³ PATIÑO, Ricardo. *Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange*. Quito, 16 de agosto de 2012. Disponible en formato html: <http://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/>

³⁷⁴ *Ibíd.*

3. Que existen serios indicios de retaliación por parte del país o los países que produjeron la información divulgada por el señor Assange, represalia que puede poner en riesgo su seguridad, integridad, e incluso su vida;
4. Que, a pesar de las gestiones diplomáticas realizadas por el Estado ecuatoriano, los países de los cuales se han requerido garantías suficientes para proteger la seguridad y la vida del señor Assange, se han negado a facilitarlas;
5. Que, existe la certeza de las autoridades ecuatorianas de que es factible la extradición del señor Assange a un tercer país fuera de la Unión Europea sin las debidas garantías para su seguridad e integridad personal;
6. Que la evidencia jurídica muestra claramente que, de darse una extradición a los Estados Unidos de América, el señor Assange no tendría un juicio justo, podría ser juzgado por tribunales especiales o militares, y no es inverosímil que se le aplique un trato cruel y degradante, y se le condene a cadena perpetua o a la pena capital, con lo cual no serían respetados sus derechos humanos;
7. Que, si bien el señor Assange debe responder por la investigación abierta en Suecia, el Ecuador está consciente que la fiscalía sueca ha tenido una actitud contradictoria que impidió al señor Assange el total ejercicio del legítimo derecho a la defensa;
8. Que el Ecuador está convencido de que se han menoscabado los derechos procesales del señor Assange durante dicha investigación;
9. Que el Ecuador ha constatado que el señor Assange se encuentra sin la debida protección y auxilio que debía recibir de parte del Estado del cual es ciudadano;
10. Que, al tenor de varias declaraciones públicas y comunicaciones diplomáticas realizadas por funcionarios de Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos de América, se infiere que dichos gobiernos no respetarían las convenciones y tratados internacionales, y darían prioridad a leyes internas de jerarquía secundaria, contraviniendo normas expresas de aplicación universal; y, Que, si el señor Assange es reducido a prisión preventiva en Suecia (tal y como es costumbre en este país), se iniciaría una cadena de sucesos que impediría que se tomen medidas de protección ulterior para evitar la posible extradición.³⁷⁵

La normativa internacional más importante aplicable al asilo diplomático de la cual el Ecuador es signatario y a su vez los ha ratificado son los siguientes:

- La Carta de las Naciones Unidas de 1945, en razón de esa obligación de los Estados por el respeto y construcción de los derechos humanos;

³⁷⁵ Ibid.

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, ambos instrumentos de 1948, en tanto a su artículos 14 y 27 respectivamente que garantizan al derecho de acceder al asilo por cuestiones políticas;
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 así como su Protocolo de Nueva York de 1967: reconoce en su artículo 33 numeral 1, el principio de no devolución de las personas con necesidad de protección internacional a los países donde su vida y libertad peligren;
- La Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, que en su artículo 4, determina la potestad de los Estados de otorgar asilo por cuestiones políticas;
- La Convención Interamericana sobre Extradición de 1981, sobre todo en lo referente a la calificación por parte del Estado, sea considerado como delito político o de delitos comunes perseguidos con una motivación política, definido en su artículo 4 numeral 5.

Para finalizar, el Grupo de trabajo sobre la detención arbitraria que forma parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 22 de enero de 2016, publicó su Opinión No. 54/2015 sobre el Caso Assange mencionando: *“It is assumed in the Opinion that Mr. Assange has been detained in the Embassy of Ecuador in London by the authorities of the United Kingdom. In particular, it is stated that his stay in the Embassy constitutes “a state of an arbitrary deprivation of liberty”*.³⁷⁶

Esto está vinculado a que a pesar de que Assange podría salir en cualquier momento de la Embajada de Ecuador en Londres se encuentra ante la situación latente de su extradición sin que se le reconozcan garantías de arresto.

Finalmente y como parte de algo que llama mucho la atención, es que el Ecuador dentro de su análisis jurídico tomó la Declaración de Cartagena de 1984 como parte de

³⁷⁶ HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Opinion No. 54/2015 concerning Julian Assange (Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Ginebra, 22 de enero de 2016, p. 18.

los argumentos para la protección de Assange, sin embargo para la fecha en la que el gobierno tomó la decisión, las personas que deseaban solicitar refugio no podían acogerse a la definición ampliada. Esto queda como parte de las inconsistencias de la política migratoria.

Visa MERCOSUR

El Mercado Común del Sur conocido por sus siglas como MERCOSUR es un proceso regional de integración, el mismo que fue iniciado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Como parte de los Estados asociados se encuentra el Ecuador.

El país ratificó el Acuerdo sobre residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR Bolivia y Chile, mediante el Registro Oficial No. 209 de 21 de marzo de 2014 reglamentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana con el Acuerdo Ministerial No. 000031 de 2 de abril del mismo año.

Las personas que tienen acceso a esta visa son las provenientes de: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay.




Este tipo de visa consta de dos categorías:

- residencia temporal; y
- residencia permanente.

La primera es otorgada por dos años bajo los siguientes requisitos:³⁷⁷

1. Formulario de solicitud de visa de residencia temporal.

³⁷⁷ Artículo 2.

 FORMULARIO DE SOLICITUD DE VISA DE INMIGRANTE <i>Immigrant visa application form</i>		 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana		 Foto tamaño pasaporte
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div><input type="checkbox"/> SOLICITUD <i>Visa application</i></div> <div><input type="checkbox"/> REGISTRO/ VISA <i>Register of visa</i></div> <div><input type="checkbox"/> RENOVACIÓN <i>Renewal of visa</i></div> <div><input type="checkbox"/> TRASPASO <i>Transfer of visa</i></div> <div><input type="checkbox"/> CANCELACIÓN <i>Cancellation of visa</i></div> </div>				
DATOS DEL SOLICITANTE <i>Personal data of the applicant</i>				
NÚMERO DE PASAPORTE <i>passport number</i>		PAÍS EMISOR <i>place of issue</i>		FECHA DE EMISIÓN <i>Date of issue</i>
FECHA DE EXPIRACIÓN <i>Date of expiry</i>				
APELLIDOS <i>Surnames</i>		NOMBRES <i>Given names</i>		
LUGAR DE NACIMIENTO <i>Place of birth</i>		FECHA DE NACIMIENTO <i>Date of birth</i>		
NACIONALIDAD <i>Nationality</i>		OCUPACIÓN <i>Occupation</i>		
ESTADO CIVIL <i>Marital status</i>	<input type="checkbox"/> SOLTERO <i>Single</i> <input type="checkbox"/> CASADO <i>Married</i>	<input type="checkbox"/> VIUDO <i>Widowed</i> <input type="checkbox"/> DIVORCIADO <i>Divorced</i>	<input type="checkbox"/> UNIÓN LIBRE <i>Common-law</i>	SEXO <i>Sex</i>
DIRECCIÓN <i>Address</i>		CIUDAD <i>City</i>		PAÍS <i>Country</i>
CORREO ELECTRÓNICO <i>e-mail</i>		NÚMERO TELÉFONO TRABAJO <i>Work phone number</i>		NÚMERO TELÉFONO DOMICILIO <i>Home phone number</i>
ENTIDAD AUSPICIANTE <i>Sponsoring organization</i>		NOMBRE DEL RESPONSABLE EN LA ENTIDAD AUSPICIANTE <i>Name of legal representative</i>		
ACTIVIDAD A DESARROLLAR <i>Activity to be developed</i>				
DOCUMENTACIÓN ENTREGADA <i>Appropriate documents attached</i>				
1.- _____ 5.- _____				
2.- _____ 6.- _____				
3.- _____ 7.- _____				
4.- _____ 8.- _____				
DEPENDIENTES <i>Persons travelling with me</i>				
APELLIDOS <i>Surnames</i>	NOMBRES <i>Given names</i>	PARENTESCO <i>Family relation</i>	EDAD <i>Age</i>	
1.- _____	1.- _____	1.- _____	1.- _____	
2.- _____	2.- _____	2.- _____	2.- _____	
3.- _____	3.- _____	3.- _____	3.- _____	
4.- _____	4.- _____	4.- _____	4.- _____	
FECHA / <i>Date</i>		FIRMA / <i>Signature</i>		
USO OFICIAL <i>For official use only</i>				
CATEGORÍA DE VISA <i>Type of visa</i>		CLASE DE VISA <i>Class of visa</i>		
TIEMPO DE VALIDEZ <i>Valid for</i>		ENTRADAS <i>Entries</i>		
AUTORIZACIÓN <i>Authorization</i>		OBSERVACIONES <i>Comments</i>		
ARANCEL		VALOR		FECHA
(Nombre y rango del funcionario)				
NOTA: El solicitante debe presentarse en la Dirección General de Extranjería dentro de los 30 días siguientes a su arribo al Ecuador. <i>The applicant must register the visa in the General Direction for Foreigners (Dirección General de Extranjería) within 30 days upon arrival in Ecuador.</i>				

2. Pasaporte vigente y con validez de mínimo seis meses.
3. Certificado de antecedentes penales, judiciales o policiales del último país de residencia durante los últimos cinco años-
4. Pago de \$50 dólares por la solicitud y \$250 por la obtención de la visa.
5. En caso de que las visas de amparo a favor de familiares dentro del primer grado de afinidad y segundo de consanguinidad, no cuenten con la nacionalidad de alguno de los países que ratificaron el Acuerdo de MERCOSUR, se debe adjuntar la partida de matrimonio o nacimiento.

Mientras que en los casos de la visa permanente³⁷⁸, los requisitos solicitados son los siguientes:

1. Formulario de solicitud de visa.

³⁷⁸ Artículo 6.

2. Visa de residencia temporal de MERCOSUR.
3. Pasaporte con una vigencia mínima de seis meses.
4. Certificado de antecedentes penales del Ecuador.
5. Acreditación de ingresos que le permitan subsistir mediante la Declaración de Impuesto a la Renta o Certificado del IESS en el que se detallen las aportaciones mensuales.
6. Pago de \$ 50 dólares por la solicitud de visa y \$300 por la obtención de la misma.

Desde la entrada en vigencia del Acuerdo Ministerial No. 000031 se han otorgado 32.343 visas en el período comprendido entre abril de 2014 a marzo de 2016, correspondiente a los permisos de residencia otorgados a los dependientes de un titular de visa MERCOSUR, de las cuales el 90,78% han sido solicitadas en el Ecuador mientras que el restante 9,72% fueron presentadas ante las misiones diplomáticas ubicadas en el exterior.

Tabla 28: Personas que cuentan con Visa MERCOSUR desglosado por nacionalidad (2014-2016)

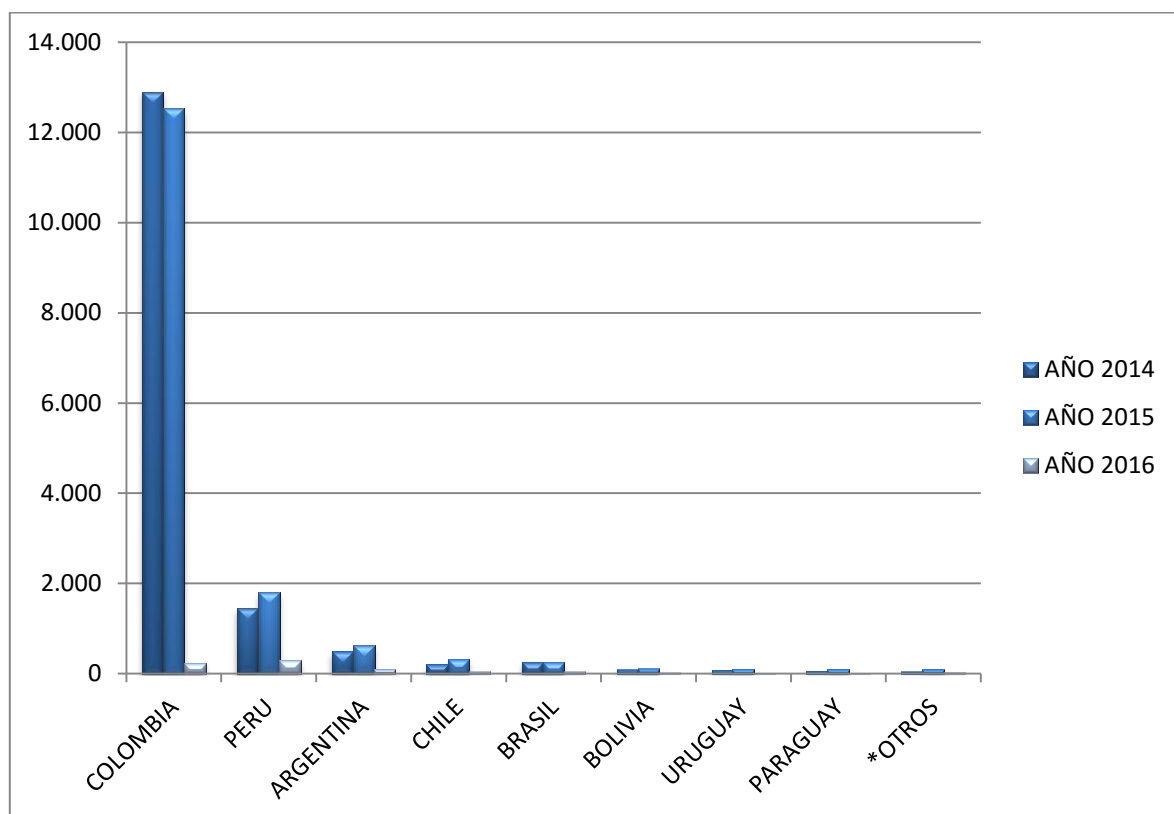
NACIONALIDAD	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016
COLOMBIA	12.893	12.526	237
PERU	1.448	1.798	298
ARGENTINA	492	626	101
CHILE	207	323	52
BRASIL	262	255	46
BOLIVIA	92	110	19
URUGUAY	77	107	17
PARAGUAY	58	99	16
*OTROS	51	97	36

*Fuente: Ministerio Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor*

Como se puede observar en la tabla anterior, las personas provenientes de los siguientes países son las que han solicitado la visa MERCOSUR: Colombia, Perú,

Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay con un 99% de quienes cuentan con esta calidad migratoria.

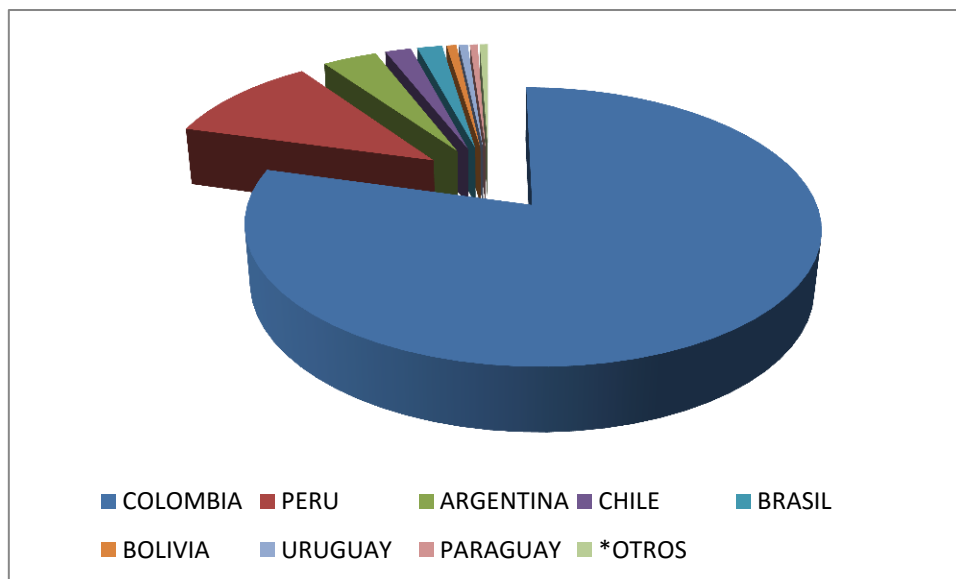
Gráfico 41: Personas que cuentan con Visa MERCOSUR desglosado por nacionalidad (2014-2016)



Fuente: Ministerio Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor

Ahora bien, al momento de realizar el desglose de las nacionalidades nos encontramos que desde el año 2014 la media por nacionalidad ha sido en el caso de personas colombiana de un 63%, seguido por peruanos con un 18,94% mientras que con gran diferencia encontramos a argentinos, chilenos y brasileños que en conjunto suman un poco más del 10%.

Gráfico 42: Porcentaje desglosado por nacionalidad de personas que cuentan con visa MERCOSUR



*Fuente: Ministerio Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Elaboración: Autor*

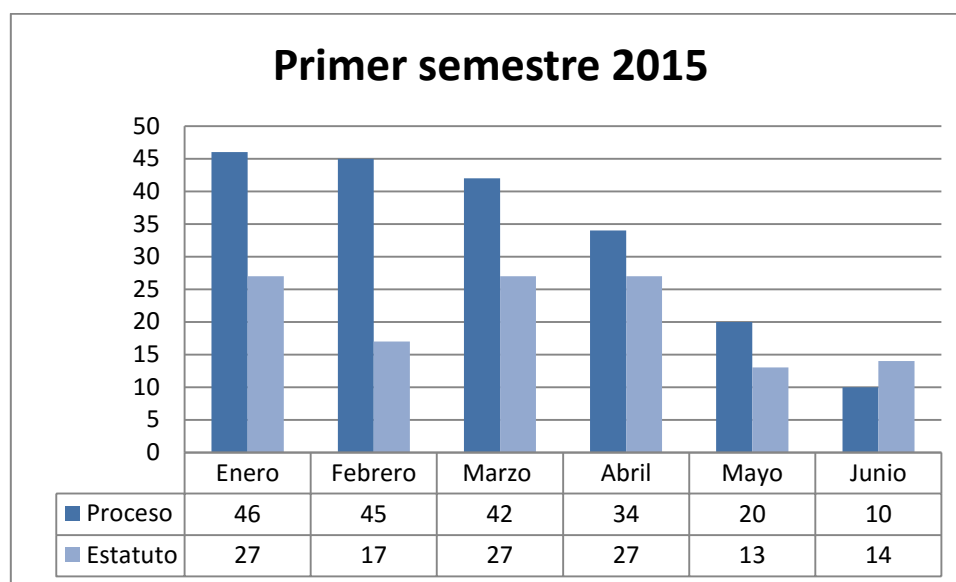
Para concluir con este acápite, se considera que existe un impacto sobre la posibilidad de ser reconocido como refugiado versus la obtención de la visa MERCOSUR, sobre todo partiendo de las facilidades administrativas para esta segunda calidad migratoria.

Tal y como se ha visto anteriormente, puesto que en el caso de personas refugiadas el 98% son de nacionalidad colombiana y un 63% de quienes gozan la visa MERCOSUR proceden de ese país.

Con estos antecedentes y a manera de ejemplo nos hemos centrado en la información de personas colombianas que se retiraron del proceso de refugio es decir se encontraban como solicitantes y de quienes a pesar de contar con el estatuto de refugio solicitaron la cancelación con el fin de contar con la visa MERCOSUR.

Durante el primer semestre de 2015, alrededor de 200 personas se retiraron del proceso de refugio mientras que más de cien solicitaron su cancelación tal y como se puede observar a continuación.

Gráfico 43: Personas colombianas que se retiraron del proceso de refugio o solicitaron su cancelación



Fuente: Ministerio Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Elaboración: Autor

En líneas generales sin importar la calidad migratoria el Ecuador reconoce una serie de derechos a las personas en contexto de movilidad humana, sin embargo, la protección especial e internacional que reciben los refugiados goza de un carácter superior y especializado, por lo que a pesar de la iniciativa de la visa MERCOSUR, se podría caer en una dinámica en la que sean cada vez menores el porcentaje de solicitudes que como se vio en su momento han decaído pero sobre todo el Ecuador debería proteger en mayor medida a quienes se encuentran en altos grados de vulnerabilidad, es decir a quienes se ven obligados a huir de sus países por motivaciones contempladas en la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984.

4. 2 Retrocesos

Plan Identidad

El llamado “Plan identidad” es una medida autorizada por el Ministerio del Interior para que la Policía de Migración, realice “controles” de rutina, en tanto a la condición migratoria de extranjeros en el país.

Como queda recogido en el documento visual que se realizó en los calabozos del centro de detención de la Policía de Migración en la ciudad de Quito situado entre las calles Isla Seymour y Río Coca³⁷⁹, desde septiembre de 2010 se venían poniendo de manifiesto ciertas prácticas abusivas que atentaban contra los derechos básicos de personas en razón de su situación migratoria. 21 extranjeros, en su mayoría cubanos, habían sido detenidos arbitrariamente por parte de la policía en las calles de Quito; los detenidos fueron encerrados y, en la mayoría de los casos, por más de 30 días, a pesar que la ley contempla solo 24 horas de detención y posteriormente se necesita la orden del juez competente.

³⁷⁹SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES (2010). *Video reportaje personas detenidas en el centro de detención de la policía de Migración en Quito*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=WSKb0P5SkfA>.



El 25 octubre de 2010, a través de una nota de prensa³⁸¹, el SJRM, junto con la Coalición por las Migraciones y el Refugio, así como las Direcciones Nacionales de Protección y Promoción de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, denunciaban que en el Ecuador se estaban produciendo detenciones arbitrarias, así como deportaciones selectivas, en especial de ciudadanos de origen colombiano y cubano. “Expresamos nuestro enérgico rechazo al irrespeto a la dignidad y vulneración de los derechos a personas inmigrantes por parte del Estado ecuatoriano”, manifestaba la nota.

A través de la documentación de una serie de casos que habían solicitado la asistencia del SJRM, se pudo constatar que desde el mes de junio del mismo año, y asociado al llamado Plan Operativo de Identidad, se habían realizado la detención de numerosas personas inmigrantes, especialmente de origen colombiano, cubano y peruano. Entre este grupo de personas se encontraban unas en situación migratoria regular tanto como irregular, así como personas reconocidas como refugiados por el Estado ecuatoriano. En la mayor parte de casos, las razones aducidas para la

³⁸⁰ Video centro de detención, Quito, 22-28/10/2010. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=WSKb0P5SkfA>

³⁸¹ SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES. *Área de comunicación*. Disponible en: <http://sjrlac.org/comunicados/urgente-detenciones-arbitrarias-en-ecuador>, 15 de septiembre de 2010.

detención, según argumentaban los retenidos, era la ausencia de documentos de identificación en el momento en que la Policía se los había solicitado durante diversos operativos.

Como recoge el mismo comunicado, se había constatado que “las detenciones se han dado mediante engaños, extorsiones y sin tener en cuenta la presencia de niños que se encuentran bajo la protección de personas que han sido privadas de libertad”.

El cuadro que se presenta, a continuación se detalla las abogadas y los abogados, así como los nombres de las personas que estuvieron detenidas:

Tabla 29: Habeas Corpus

Nombre	Nacionalidad	Juzgado.	No. de causa.	Responsable.	Fecha audiencia	hora	Fecha de sentencia	Resolución	Situación	encargados escritos desistimiento, copias de sentencias
Rolando Albelo Bacallo	cubana	15 garantías penales	17265-2010-0954	--	28/10/2010	08h45		libre	libre	Javier Arcentales
Groero Trujillo Angel	cubana	4 trabajo	17354-2010-0635	--				libre	libre	Blanca Vega
Gladys Alcántara Carela	dominicana	2 penal	17242-2010-0150	---				libre	libre	Kety Castro
Osniel Valdez Morejón	cubana	7 trabajo	17357-2010-0595	---				libre	libre	Juan Sebastián Medina
Nerve Alonso Gonzalez Castillo	colombiana	1 trabajo	17351-2010-0634	Kety Castro	04/11/2010	08h55		libre	libre	José Luis Guerra
William Avila Suarez	cubana	6 civil	17306-2010-1443	Blanca Vega	28/10/2010	08h20	28/10/2010	favorable	libre	Javier Arcentales
Michel Echemendia	cubana	7 tránsito	17457-2010-0422	José Luis Guerra/Juan Sebastián Medina	22/10/2010	16h00	22/10/2010	favorable	libre	Blanca Vega
Yarlo Sanchez	cubana	12 garantías penales	17262-2010-0952	Juan Sebastián Medina/José Luis Guerra	27/10/2010	08h45	28/10/2010	favorable	libre	Kety Castro
Heine Gutierrez	cubana	6 penal	17246-2010-0156	Blanca Vega/Kety Castro	28/10/2010	12h00	28/10/2010	favorable	libre	Juan Sebastián Medina
Reinaldo Ledian Gonzalez	cubana	8 civil	17308-2010-1448	Kety Castro/José Luis Guerra	26/10/2010	15h30	27/10/2010	favorable	libre	José Luis Guerra
Mariano Antonio Guevara	Nicaraguense	11 Niñez y adolescencia	17961-2010-1335	--	27/10/2010	10h30		libre	libre	Javier Arcentales
Edel Cabrera Matos	cubana	1 tránsito	17451-2010-0420	Kety Castro/Juan Sebastián Medina	25/10/2010	10h00	25/10/2010	favorable	libre	Blanca Vega
Erinaldo Enriquez Hernandez	cubana	1 Niñez y adolescencia	17951-2010-1204	Blanca Vega/Kety Castro	29/10/2010	15h00	29/10/2010	favorable	libre	Kety Castro
Junior Crespo Florian	cubana	3 Inquilinato	17403-2010-0859	Juan Sebastián Medina	27/10/2010 29/10/2010	15h30 09h00		favorable	libre	Juan Sebastián Medina
Domingo Ramos	Nueva Guinea	7 tránsito	17457-2010-0421	José Guerra/Juan Sebastián Medina	22/10/2010	10h30	22/10/2010	favorable	libre	José Luis Guerra
Broncano Quito Gemerson	Peruana	23 civil	17323-2010-1433	--				libre	libre	Javier Arcentales
Diana Carolina Arias	colombiana	7 tránsito	17457-2010-0420	José Guerra/Juan Sebastián Medina	22/10/2010	16h30	22/10/2010	No se instaló audiencia (deportada).	Deportada a Colombia	Blanca Vega
Yeleinys Hernández	cubana	21 civil	17321-2010-1443	Juan Sebastián Medina	28/10/2010	08h15	28/10/2010	favorable	libre	Kety Castro
Mercedes de Los Santos María	dominicana	3 trabajo	17353-2010-0633	--	29/10/2010	08h20		libre	libre	Juan Sebastián Medina
Yiselis de la Caridad Carvallo	cubana	3 tránsito	17453-2010-0435	José Luis Guerra/Juan Sebastián Medina	26/10/2010	10h00	27/10/2010	favorable	libre	José Luis Guerra
Pedro Romero Cabezón	española	8 ninez y adolescencia	17958-2010-1329	José Luis Guerra/Juan Sebastián Medina	28/10/2010	11h40	28/10/2010	favorable	libre	Juan Sebastián Medina

Fuente: Defensoría El Pueblo del Ecuador

Elaboración: El autor



*Teleamazonas , entrevista
Juan Sebastián Medina
11/11/2010.*

http://www.teleamazonas.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6716%3Ala-movilidad-humana-un-principio-que-aun-no-esta-en-practica&catid=131%3Anoticias-la-manana&Itemid=207

A pesar de que en la mayoría de los casos no se había presentado causa contra las personas privadas de libertad, y según sus testimonios, estas personas habían sido trasladadas a centros penitenciarios para delitos comunes y después pasan al Centro de Detención Ocasional de la Jefatura Provincial de Migración, en Quito, donde permanecen “por más de dos meses en condiciones de hacinamiento e inhumanas, y sin distinción de espacios hombres y mujeres.

“En este centro de detención que funcionaba, sin que se conozca fundamento legal, se encuentran incomunicados, con graves condiciones de insalubridad, sin alimentación y reciben maltratos verbales y psicológicos perpetrados por los policías”, aseguraron las personas que se encontraban detenidas.

De los 21 *habeas corpus* presentados a través de una acción coordinada del SJRM, la Coalición por las Migraciones y Refugio, y las Direcciones Nacionales de Protección y Promoción de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, 14 de ellos llegaron a audiencia y resultaron favorables. Seis personas, por orden de la Intendencia de Policía, recobraron su libertad. Una ciudadana de origen colombiano, a pesar de ser solicitante de refugio a la espera de una respuesta por parte de la Comisión de

Elegibilidad encargada de la determinación del estatus, fue deportada de manera inmediata, contraviniendo la regulación interna, el marco constitucional y la normativa internacional en materia del principio de no devolución.³⁸²

A pesar de la denuncia pública realizada por la sociedad civil, y la solicitud de una revisión de las políticas públicas en materia de migración aplicadas, con posterioridad se han detectado nuevos casos de detenciones arbitrarias.

Es así, por ejemplo que se han registrado 15.164 deportaciones y alrededor de 11.922 personas que han sido excluidas en el periodo comprendido entre los años 2005 al 2015.

De estas cifras, es importante rescatar como durante los cinco primeros años de entrada en vigencia de la Constitución, existe un descenso significativo de exclusiones en los años 2008 y 2009, en que se aplica esta directriz a 31 personas en total. Lo mismo sucede con las deportaciones, llegando a 595 personas que fueron regresadas al último puerto anterior a su ingreso al Ecuador.

Tabla 30: Deportaciones

Año	Deportados	Excluidos
2005	1.123	346
2006	4.113	434
2007	1.991	371
2008	1.475	15
2009	1.001	16
2010	595	81
2011	600	945
2012	818	443
2013	1.043	2.622
2014	1.252	4.017

³⁸² VILLACÍS, Karina; MEDINA, Juan Sebastián (2010): "Ecuador, detenciones arbitrarias y procesos de deportación contra personas inmigrantes en Ecuador", SJRM-Ecuador. Disponible en: <http://sjrlac.org/boletines/ecuador-detenciones-arbitrarias-y-procesos-de-deportacion-contra-personas-in-migrantes-en-ecuador>

2015	1.153	2.632
------	-------	-------

Fuente: Ministerio del Interior
Elaboración: Autor

Reforma al Decreto 3301

En el Ecuador el derecho de refugio ha estado reglado por normas inferiores a la ley, así por ejemplo podemos mencionar que una vez que el Ecuador ratificó la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo Adicional de 1967, el Estado ha incluido esas obligaciones internacionales en un inicio en el Decreto Ejecutivo 3293 de 29 de septiembre de 1987 y que fuese publicado en el Registro Oficial 782 de 30 de septiembre del mismo año.

Cinco años más tarde, la Presidencia de la República expide el Decreto Ejecutivo 3301 de 6 de mayo y publicado en el Registro Oficial 933 de 12 de mayo de 1992.

Este último reglamento fue modificado mediante Decreto Ejecutivo No. 1635 de 25 de marzo de 2009³⁸³, se reforman los preceptos relativos al estatus de refugio. Entre los cinco artículos de estas modificaciones se encontraban:

- Designación de manera temporal una o más Comisiones para la determinación del estatuto de refugio para que resuelva casos en zonas geográficas que ameriten atención prioritaria.
- Exclusión automática y **sin derecho a impugnación** de solicitudes “manifiestamente infundadas y abusivas” en un término de diez días.
- Presunción de desistimiento de solicitud de refugio por falta de comparecencia a tres entrevistas y archivo.
- Determinación de plazo de sesenta días determinado para notificación con graves consecuencias legales por no presentarse en dicho plazo.

³⁸³ Decreto Ejecutivo No. 1635, disponible en formato html: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/11030.DECRETO_1635_03_2009_registro_ampliado_de_solicitantes_colombiano_para_condicion_de_refugiados.pdf

- Eliminación expresa de la protección a refugiados sur place

Para el 30 de mayo de 2012 se expide el Decreto Ejecutivo No. 1182³⁸⁴ como Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio, publicado mediante Registro Oficial 727 del 19 de junio del mismo año.

Las normas más importantes de esta reglamentación que se encuentra en vigencia son:

- Plazo de quince días para la presentación de las personas con intereses de ser reconocidas como refugiadas contadas desde el ingreso al Ecuador
- Plazo de tres días para impugnar las solicitudes que han sido inadmitidas.
- Término de cinco días para la presentación del recurso de apelación ante las resoluciones de la Dirección de Refugio y/o la Comisión.
- Eliminación de la definición ampliada de refugiado según la Declaración de Cartagena.
- Presentación del recurso extraordinario de revisión no impide que la persona que le haya negado el refugio pueda ser deportada.

Bajo estas nuevas reglas del refugio en el Ecuador, la Organización No Gubernamental Assylum Access y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito (Clínica USFQ) presentaron dos acciones de inconstitucionalidad las cuales fueron calificadas dentro de la causa No. 003-12-IA, la misma que fue admitida el 12 de junio de 2013 por la Corte Constitucional del Ecuador.

Los accionantes argumentaron que el Decreto Ejecutivo 1182 atentaba contra el derecho de refugio, en especial la reserva de la ley y la supremacía de los tratados internacionales de derechos humanos por lo que solicitaban que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 8, 9, 10, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 52, 54, 55 y 56.

³⁸⁴ Decreto Ejecutivo No. 1182, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604.pdf?view=1>

A pesar de que la Constitución menciona en su artículo 133 numeral 2 que las leyes orgánicas son las que regulen el ejercicio de derechos y garantías, algo que como se ha visto en párrafos anteriores no se ha cumplido en los dos últimos decretos (1635 y 1182) que entraron en vigencia después del 2008.

Esto fue sostenido por la Clínica de la USFQ en su acción de inconstitucionalidad mencionando que: “Es importante que la regulación de derechos se dé mediante ley ya que su proceso de entrada en vigencia representa una garantía para los ciudadanos: permite y asegura el debate, y la garantía de la correcta regulación del ejercicio y límite de derechos.”³⁸⁵

Ante esta afirmación la Corte Constitucional hizo referencia a que el marco de la visa de refugio se encuentra determinado en la Ley de Extranjería y que el Decreto es una herramienta que contribuye a la protección de ese derecho, de la siguiente manera:

Desde esta perspectiva, es evidente que bajo el marco de protección constitucional e internacional descrito, la norma jurídica acusada de inconstitucional no regula de forma general el contenido y alcance del derecho al refugio, sino que coadyuva a asegurar su pleno ejercicio sin que tal situación vulnere el principio de reserva de ley, al establecer requisitos básicos para la configuración de la condición de refugiada o refugiado, complementando de tal forma la regulación que corresponde a la Ley de Extranjería.³⁸⁶

A su vez, dentro de las pretensiones se encontraban los argumentos para la declaración de la inconstitucionalidad de los artículos 27, 33 y 48, referentes a los quince días que tenían las personas para solicitar refugio una vez que ingresaban al país; el plazo de tres días para la presentación de cualquier recurso administrativo frente a la inadmisión de la solicitud y el término de cinco días para la presentación de la apelación, respectivamente.

³⁸⁵ UBIDIA Daniela, *La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos* publicado en USFQ Law Review, Septiembre 2015, p. 149.

³⁸⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia No. 002-14-SIN-CC*. 14 de agosto de 2014, p. 45, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10066.pdf?view=1>

Tiempos que para la Corte son demasiado cortos en consideración a lo determinado por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), el que otorga en su artículo 175 el plazo de quince días para la presentación de impugnación, que mientras que para el de recurso de apelación le da un plazo similar.

Para la Corte en el proceso de análisis cuantitativo de los plazos establecidos en el ERJAFE y los determinados por el Decreto 1182 implica que: “En efecto, para la interposición de los recursos administrativos en el procedimiento para determinar la condición de refugiada o refugiados... resultan breves en comparación con su símil de la Función Ejecutiva... Adicionalmente, la diferenciación descrita genera una injustificada distinción o segregación que afecta la igualdad”³⁸⁷

Es así que la Corte sostiene que el artículo 27 es inconstitucional por violación del principio de igualdad en virtud de lo determinado en la Ley de Extranjería que en su artículo 12 numeral 9 concede noventa días a los turistas versus los quince que dicta para las personas que desean presentar una solicitud de refugio, bajo los siguientes lineamientos:

En estas circunstancias, conminar a una persona que está sometida al padecimiento de sentimientos de desarraigo y reconstrucción en territorio ajeno, al cumplimiento de un breve espacio de tiempo para la presentación de una solicitud de refugio con la amenaza de perder tal derecho si no cumple dicho plazo, deriva inevitablemente en la agudización de la difícil situación que representa el desplazamiento forzoso. Precisamente es por esto que la Constitución, en su artículo 35 reconoce a quienes se encuentran en tal condición la calidad de grupos de atención prioritaria.³⁸⁸

En relación a los artículos 33 y 48 sostuvo la postura de que son inconstitucionales pues los plazos asignados para la interposición de los recursos en sede administrativa son cortos considerando que su presentación busca la protección de derechos subjetivos al igual que lo determinado por el ERJAFE.

³⁸⁷ Ibídem, p. 47.

³⁸⁸ Ibídem, p. 48.

A su vez, el artículo 8 del Reglamento, le mismo que hace referencia a la definición individual de refugiado, en la que claramente se elimina lo determinado en la Declaración de Cartagena de 1984 y que era parte del Decreto Ejecutivo 3301, que permitió que se lleve a cabo el Registro Ampliado en frontera norte como fue expuesto como parte de los avances en política migratoria de esta disertación.

Esto fue interpretado por los accionantes como incompatible con el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, el que determina que los instrumentos internacionales son de inmediata y directa aplicación en concordancia con el artículo 426, que menciona que se aplicarán los instrumentos que sean más favorables. Por lo que la Corte sentenció que se agregue la definición ampliada³⁸⁹ de refugio bajo el siguiente análisis:

...cabe destacar que la Declaración de Cartagena constituye exclusivamente un instrumento auxiliar a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados y no tiene carácter vinculante. No obstante, resulta innegable que la ampliación del concepto de refugiada o refugiado establece un mayor fortalecimiento en la protección y asistencia a las personas refugiadas, considerando en tal condición no solo a quienes sean perseguidos por motivos injustos, sino además a quienes han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.³⁹⁰

En tanto a los artículos 24, 25 y 26 que hacen referencia a las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas, respectivamente, la Corte no consideró ese articulado como inconstitucional a la luz de la necesidad de diferenciar a las personas con fundados temores de persecución de los migrantes económicos.

Sobre el artículo 50 del Reglamento, el cual determina que una vez que se entregue la resolución en última instancia, está sería susceptible para la presentación del recurso extraordinario de revisión, sin que esto implique que quede suspensa, por lo cual, la persona podría ser deportada en concordancia al artículo 189 del ERJAFE, el

³⁸⁹ Las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público

³⁹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Op. Cit, p. 51.

que determina que la presentación de los recursos en sede administrativa paraliza su cumplimiento.

Lo que fue analizado por la Corte considerando el caso específico de estas personas que son parte de los grupos de atención prioritaria, se debería considerar que la presentación de este recurso suspenda el acto así como los efectos del mismo, pues en razón de los derechos humanos, se debería garantizar la no devolución de las personas que tienen el fundado temor de persecución, por lo que el artículo 50 debería decir: “La resolución que se dicte en última instancia será susceptible del recurso extraordinario de revisión.”

De esta manera y bajo estos argumentos, la Corte Constitucional en su sentencia de 14 de agosto de 2014 determina la inconstitucionalidad de forma del Decreto Ejecutivo 1182.

Imposición de visas de turismo

A partir del 3 de septiembre de 2010 las personas que son nacionales de: China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, necesitan visa de turismo para ingresar al Ecuador.

En el siguiente cuadro, se puede notar la repercusión que ha tenido sobre las personas provenientes de dicho estados, sin que efectivamente se hayan eliminado los saldos migratorios que eran una de las mayores preocupaciones que iban de la mano con los indicios de tráfico y trata de personas, que se había facilitado en razón de la apertura del turismo en el Ecuador, con la resolución de eliminación de visado en junio de 2008.

Tabla 31: Ingreso y Salida de extranjeros provenientes de China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia

Nacionalidad	2007		2011		2014	
	Ingreso	Salida	Ingreso	Salida	Ingreso	Salida
AFGANISTAN	70	26	10	33	19	17
BANGLADESH	322	108	78	30	48	44
CHINA	7.853	7.130	6.481	5.497	17.433	15.571
ERITREA	255	19	0	0	11	4
ETIOPIA	175	43	9	10	26	28
KENIA	267	69	43	42	56	58
NEPAL	234	76	16	16	22	21
NIGERIA	545	298	65	87	104	104
PAKISTAN	499	294	92	129	188	186
SOMALIA	17	1	3	0	3	0
Total	10.237	8.064	6.797	5.844	17910	16.033
Saldo migratorio	-2.173		-953		-1.877	

*Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: Autor*

Como se puede observar, sigue existiendo personas de estas nacionalidades que se quedaron en el Ecuador, sin embargo las cifras no marcan una gran diferencia si las comparamos con los datos de países como Colombia, Perú y Panamá suman desde el 2010 más del 70% del saldo migratorio negativo.

Con este antecedente se puede afirmar que no se abordó de manera amplia a delitos como el tráfico y la trata de personas, sino que se prefirió poner mayores complejidades administrativas, algo que no soluciona el caso, sino que simplemente incrementa costos pagados por las víctimas y que además no son nada efectivos en razón de no consolidarse como un método disuasorio para migrar.

En tanto a los ciudadanos de nacionalidad china, se debe citar lo sucedido con el Acuerdo entre Ecuador y ese país sobre suspensión del requisito de visa el mismo que fue publicado mediante Registro Oficial Suplemento 629 de 17 de noviembre de 2015 y que entró en vigencia el 1 de marzo de 2016, determina en su artículo 1:

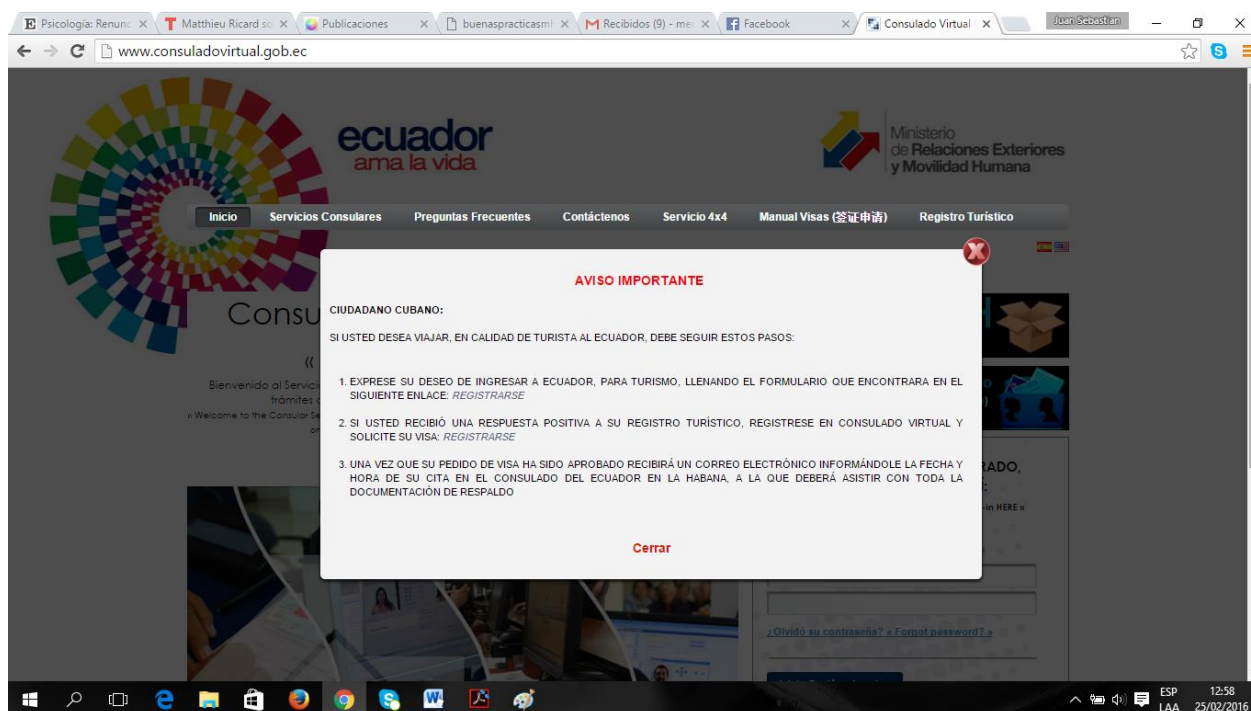
Los ciudadanos de la República Popular China que tengan pasaportes ordinarios válidos de la República Popular China, estarán exentos de requerimientos de visa para entradas y salidas o tránsito a través del territorio de la República del Ecuador, para una estadía de máximo noventa (90) días, durante cada período de un año, contada desde la fecha de su primera entrada hasta la fecha de su partida definitiva; para actividades de turismo o afines, y en general actividades no lucrativas. Los ciudadanos de la República del Ecuador que tengan pasaportes ordinarios válidos de la República del Ecuador, estarán exentos de requerimientos de visa para entrar, salir o en tránsito a través del territorio de la República Popular China, por un periodo de estadía que no exceda los treinta (30) días de fecha de su entrada hasta la fecha de su partida.

En el caso de las personas cubanas, quienes no necesitan una visa de turismo para ingresar al Ecuador y que a pesar de que en los últimos dieciséis años alrededor de siete mil personas de nacionalidad cubana no salieron del Ecuador, este país mediante Acuerdo Ministerial No. 98 el mismo que fue publicado en el Registro Oficial 691 de 16 de febrero de 2016,³⁹¹ el requerimiento de visas de turismo y transeúntes para ciudadanos de Cuba.

Esta solicitud de visa tiene como objetivo dar respuesta al favorecimiento de Estados Unidos a la migración irregular de personas cubanas, sin ningún mecanismo que asegure su dignidad, por lo cual el Ecuador se vio obligado a revisar la concesión de visas de las personas cubanas como mecanismo de evitarles los riesgos a los que se enfrentan para beneficiarse de la Ley de ajuste cubano.

Como parte de las facilidades planteadas por la Cancillería se encuentra la posibilidad de que los ciudadanos cubanos soliciten la visa mediante el portal del consulado virtual (www.consuladovirtual.gob.ec).

³⁹¹ La publicación de la normativa se dio dos meses después que entró en vigencia puesto que a partir del 1 de diciembre de 2015.



Al igual que lo sucedido con los ciudadanos de otras nacionalidades con la implementación de visas, no se convierte en una práctica que sea efectiva contra el tráfico de personas, sino bastaría con ver lo sucedido con Estados Unidos y su construcción de muros, métodos que no han cambiado los flujos migratorios hacia ese país.

4.3 Ley integral de movilidad humana. Voluntad Política o necesidad

En primer lugar, el actual gobierno, al momento de promover la realización de una nueva Constitución, en la que se reconoce el derecho a migrar, como está contenido en el artículo 40, donde además hay una reivindicación importante, cuando se menciona que no se identificará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

Sin embargo, al momento de armonizar la normativa jerárquicamente inferior como son las Leyes de Migración y Extranjería, como lo vimos en el capítulo anterior,

desafortunadamente hasta la actualidad no existe la armonía necesaria y peor pensar, que haya existido una declaración de inconstitucionalidad, que permitiera, tener un espacio en el que se aborde desde una perspectiva más humana lo referente a los flujos migratorios.

El Consejo Consultivo de Política Migratoria, como lo hemos observado, se encontraba conformado por el Director General de Extranjería (Ministerio del Interior), que además es quien preside el órgano, con la asistencia del Director Nacional de Migración, es decir perteneciente a la Policía Nacional y el Director de Asuntos Migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración), y como secretario el Asesor Jurídico de la Dirección General de Extranjería.

Aquí existieron dos cambios institucionales importantes, el primero que la política migratoria se encuentra a cargo del Viceministerio de Movilidad Humana, lo que incluye los procesos administrativos de visa y el control de ingresos y salidas a cargo de personal civil del Ministerio del Interior.

Tal y como está definido en el artículo 6 de la Ley de Extranjería, el cual menciona la competencia del Consejo, sosteniendo que: “Para determinar y desarrollar políticas migratorias generales y regular la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador..., organismo de carácter consultivo adscrito...”

El carácter consultivo, seguramente desde nuestra visión, ha implicado que no se hayan tomado decisiones técnico-jurídicas y realmente a medida que se han presentado “inconvenientes” se ha legislado con cierto interés, al cual se lo ha calificado como tema de seguridad del Estado, así me centraré en la actuación de dicho organismo, en tanto a una temática que ha sido, objeto de críticas de varios sectores de la sociedad civil que trabaja en el tema migratorio, es así que tenemos la solicitud de pasado judicial para personas de nacionalidad colombiana.

Como antecedentes tenemos la Decisión 503 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de junio de 2001, en la que se reconoce a los documentos de identificación como cédulas, contraseñas o documento nacional de identidad, como habilitante para transitar dentro de la zona comprendida en ese entonces por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Decisión que fue ratificada por el Consejo Consultivo, el 5 de mayo de 2004, sin embargo para el 2009, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, por decisión de seguridad, impone nuevamente este requisito, algo que violentaba claramente la normativa regional (CAN) y contando la realidad Colombiana, sin duda era una dificultad que se les presentaba para quiénes huía de su Estado y deseaban ser reconocidos como refugiados.

Con este ejemplo, queda demostrado, como la maquinaria del Estado, a pesar de tener una Constitución, que es un ejemplo a nivel mundial, no logra efectivizar y peor garantizar los derechos de las personas en la dinámica de la movilidad humana.

El primer cambio radical, es el cambio de la percepción por agentes de la Policía de Migración, sobre las personas que han tenido que abandonar sus hogares, por las razones que sea, no pueden ser entendidos como meros migrantes económicos o delincuentes, como se ha venido dando a lo largo del último par de años.

Lo cual, ha sido reforzado por los medios de comunicación, que hacen énfasis en cada hecho delincuencia, mencionando que han sido extranjeros, los cuales han ido cambiando de nacionalidad según las épocas, hace un par de años los culpables de la inseguridad eran los peruanos, después se lo transfirieron a los colombianos, un año atrás, la culpa era de los cubanos, y con la nueva Constitución, se ha llegado a mencionar que Nigerianos, han conformado mafias, debido a las “facilidades” que se han brindado.

A su vez, se ha perdido la noción de que alrededor del 70% de los ecuatorianos y las ecuatorianas, tenemos un familiar, amigo o conocido, que ha tenido que migrar, y que en los años 1998 y 1999, se dio la llamada estampida migratoria.

A este panorama, se le suma, la falta de acción oportuna por parte de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), que ha visto al fenómeno migratorio, como asistente enfocada solamente a los ecuatorianos y se ha olvidado, de los extranjeros que han tenido que venir al Ecuador, a quiénes casi no se les ha prestado mayor ayuda, que la legal a cargo de la Defensoría del Pueblo, y algunas organizaciones de la sociedad civil.

Añadido a esta falta de capacidad, ahora nos encontramos en un panorama poco alentador para grupos vulnerables como refugiados, a quiénes se les han aumentado requisitos para su visa, al igual que quienes han sido víctimas de trata o tráfico de personas, que a pesar de que existen protocolos, no son efectivos a la hora de protegerlos.

Como se mencionó, la falta de una verdadera legislación migratoria, ha tenido efectos de solucionar hechos, mediante pequeñas acciones momentáneas y que han atendido a casos específicos, algo que ha incidido en la creación de un limbo jurídico para migrantes, que cada vez parece acrecentarse y es utilizado desafortunadamente como una herramienta política, para obtención de apoyo.

A pesar de este panorama, tan complejo han instituciones que han trabajado en una campañas, denominadas *Convivir en Solidaridad* o *Ponte en los zapatos de los Refugiados*, que implica un aporte desde varios sectores de la sociedad por concientizar a las personas sobre el fenómeno migratorio, y el entendimiento del otro como un igual, dejando de lado la perspectiva de la criminalidad o “problemas” de adaptación cultural.

Las políticas migratorias, no pueden ser producto de xenofobia o la securitización del Estado, sino producto de un trabajo en conjunto, donde se planteen las diversas opciones de abordar el tema, sin que implique una pérdida de soberanía en este caso del Ecuador, sino un espacio político, donde la sociedad también deberá aportar, porque es el único camino para encontrar el objetivo de una movilidad humana con dignidad.

Después de casi ocho años, la Asamblea Nacional empieza a tramitar el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana en base de emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas y retornados, instrumento que será objeto de análisis a la luz del Neoconstitucionalismo así como de estándares internacionales basados en criterios de OIM, ACNUR y la CIDH, así como de sentencias de la CortelDH.

5. CONSTRUCCIÓN DE LA LEY DE MOVILIDAD HUMANA EN RAZÓN DEL NEOCONSTITUCIONALISMO

5.1 Antecedentes

A menos de un mes de la aprobación de la nueva Constitución, empezaron a surgir las primeras acciones desde la sociedad civil para la elaboración de la Ley de Movilidad Humana, es así que Gardenia Chávez, Secretaria Operativa de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, envía un oficio a Ramiro Ávila, quién era Subsecretario de Desarrollo Normativo del Ministerio de Justicia y a Remigia Saldaña de la SENAMI, un documento técnico para la creación de la normativa.

Este documento técnico planteaba 4 etapas:

1. El diagnóstico integral y específico de la situación de la movilidad humana en el Ecuador en razón del cumplimiento de las obligaciones internacionales;
2. La elaboración de un borrador de ley;
3. La validación técnica de la propuesta; y
4. La redacción de la ley con el fin de ser presentada ante la Asamblea Nacional.

Esta iniciativa incluía responsabilidades de la SENAMI, del MJDH, la sociedad civil y la posibilidad de la participación de entidades de cooperación internacional, en un proceso que tomaría más de un año en cinco etapas que incluían la planificación, elaboración del diagnóstico, la validación tanto social como técnica de la propuesta, la elaboración del proyecto de ley y el cabildeo político.

Por diversas causas no se cumplieron las fases, llegando a ser entregado el anteproyecto a la SENAMI, o lo presentado por el legislador Washington Cruz (2010), que al igual que lo trabajado por la Defensoría del Pueblo han sido considerados como insumos para el nuevo proyecto de ley.

Así nos encontramos en un proceso que ha tomado ocho años en lo que tanto la sociedad civil como diversos sectores del Estado, considerando Asamblea Nacional, el Ejecutivo a través de la Cancillería o la SENAMI en su momento, así como la Defensoría del Pueblo han trabajado diversos anteproyectos con el fin de consolidar la movilidad humana y la ciudadanía universal.

En este marco, el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, como parte de la Coalición por las migraciones, presentó en el 2010, el documento titulado “Propuesta de reforma al Marco Institucional y Jurídico de atención al Hecho Migratorio en el Ecuador” en el marco del Foro Social Mundial de las Migraciones realizado en la ciudad de Quito.

Para ese entonces decía: “El Ecuador ha sido un país de emigración desde hace varias décadas, sin embargo, se enfrenta en los últimos ocho años a una situación sin precedentes en su historia, al experimentar una complejidad en los flujos migratorios que le afectan en su territorio, institucionalidad y componentes demográficos en general.”

Es de esta manera, que su Director Adjunto, Juan Villalobos en una entrevista a El Comercio mencionaba que la Constitución vigente es la primera en el mundo que reconoce a la movilidad humana como un derecho pero que lo ideal sería lograr fronteras abiertas disminuyendo así los peligros vinculados a la migración. De la misma manera busca que no deba tener restricciones basadas en la discriminación de emigrantes ilegales cuando esa falta debe ser abordada desde el ámbito administrativo³⁹²

Como se ha visto en el capítulo anterior, en estos ocho años implicaron avances y retrocesos, sobre todo en lo referente al tratamiento de la inmigración.

³⁹² EL COMERCIO. *La movilidad humana no debe tener restricción*. 09 de septiembre de 2010.

Es así, que antes de finalizar esta introducción al proyecto de ley, es el análisis realizado por Ackerman en relación al discurso del Ecuador sobre el extranjero dice que:

“el enfoque de derechos presente en las dos últimas décadas se entrecruza con la preocupación estatal por la seguridad nacional, y además con un enfoque de integración regional que no contribuye al fin de la condición de extranjero ni al fin del concepto del extranjero indeseable, sino a la división conceptual de “ellos” versus “nosotros”... y al uso de la visa como mecanismo para evitar la entrada de individuos de países considerados amenazadores”³⁹³

Es así que considera que el discurso jurídico muestra al Estado sin una lógica que permita aplicar políticas migratorias coherentes, pues el sinnúmero de leyes, decretos y acuerdos se diferencian en razón de las entidades a cargo y ha cambiado según los intereses de los representantes estatales, es decir no hay una respuesta basada en los derechos humanos sino en temas de coyuntura política.³⁹⁴

5.2 Proceso de aprobación de una ley: Constitución 2008

Antes de iniciar el respectivo análisis del Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, es menester mencionar ciertos elementos que permitirán entender el procedimiento a seguir.

Es así que la Asamblea Nacional tiene la competencia de aprobar las leyes, entendiéndose como estas, las normas generales de interés común según el artículo 132 de la Constitución. El que a su vez, menciona que se requerirá de ley el caso en que sea necesario regular el ejercicio de los derechos y garantías.

El artículo 133 determina que existen dos tipos de leyes, las orgánicas y las ordinarias, como característica fundamental de las primeras se encuentran aquellas que regulen el ejercicio de los derechos, algo que se aplicaría en el caso de la Ley de Movilidad Humana.

³⁹³ ACKERMAN, Alana Sylvie. *La ley, el orden y el caos*. Quito:IAEN, 2014, p. 109.

³⁹⁴ *Ibíd.*

Los proyectos de ley pueden ser presentados por las asambleístas o los asambleístas siempre y cuando tengan el apoyo de una bancada legislativa o al menos del cinco por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional, tal y como lo dicta la Constitución en su artículo 134.³⁹⁵

Como parte de los requisitos³⁹⁶ que debe contener son:

- Referirse a una sola materia.
- Ser presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la debida exposición de motivos.
- Determinación del articulado propuesto, así como los artículos que se derogarían o se modificarían con la nueva ley.

La Constitución al referirse al proceso de aprobación, en su artículo 137, menciona que el proyecto de ley debe ser presentado a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordena a la Secretaría General del mismo órgano a distribuya el proyecto de ley a todas y todos los asambleístas, difundir públicamente su extracto, y por último remitir el proyecto al Consejo de Administración Legislativa (CAL) para que este se encargue de enviar a la comisión que corresponde y de esa manera proceda a elaborar el informe respectivo.

El informe elaborado por la Comisión es enviado al Pleno de la Asamblea Nacional con el fin de que se proceda a realizar el primer debate. En este momento cabe mencionar que existen dos posibilidades, la primera de ellas que se archive el proyecto o en el segundo escenario que se generen observaciones, las cuales deben

³⁹⁵ Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

³⁹⁶ Artículo 137 de la Constitución.

ser tomadas por la Comisión, y reflejadas al momento de elaborar el informe para el segundo debate. En la deliberación del proyecto existen tres posibilidades:

1. Archivar la ley;
2. Aprobar la ley; o
3. Modificar la ley.

Una vez que el proyecto de ley ha sido aprobado por la Asamblea Nacional, es enviado al Presidente de la República quien tiene la competencia de objetar o sancionar el cuerpo legal, tal y como lo menciona la Constitución en su artículo 147 numeral 12.

En caso de que el primer mandatario sancione la ley, lo puede hacer de manera expresa por medio de un Decreto Ejecutivo o tácitamente en el caso de que una vez transcurridos los 30 días no objeta el proyecto, por lo cual la ley se publica en el Registro Oficial.³⁹⁷

Como se mencionó anteriormente, existe la posibilidad de que el Presidente objete la ley en dos circunstancias por conveniencia o constitucionalidad.³⁹⁸

Por conveniencia total se da cuando el Presidente no está de acuerdo con la idea de esta siendo legislada. En ese caso, las consecuencias son las siguientes: el proyecto de ley queda suspendido dentro de un año y después pasa a la Asamblea Nacional para que ratifique con mayoría calificada o archive el mismo; y el escenario de que sea por conveniencia parcial se concreta cuando el Presidente está de acuerdo con la idea de legislar, sin embargo expresa que el articulado debe poseer cambios y presenta un texto alternativo, ante esto la Asamblea Nacional tiene dos opciones, puede ratificar con mayoría calificada o se allana al proyecto expresamente con votación de una mayoría simple o tácitamente cuando no se pronuncia.

³⁹⁷ Artículo 137.

³⁹⁸ Artículo 138.

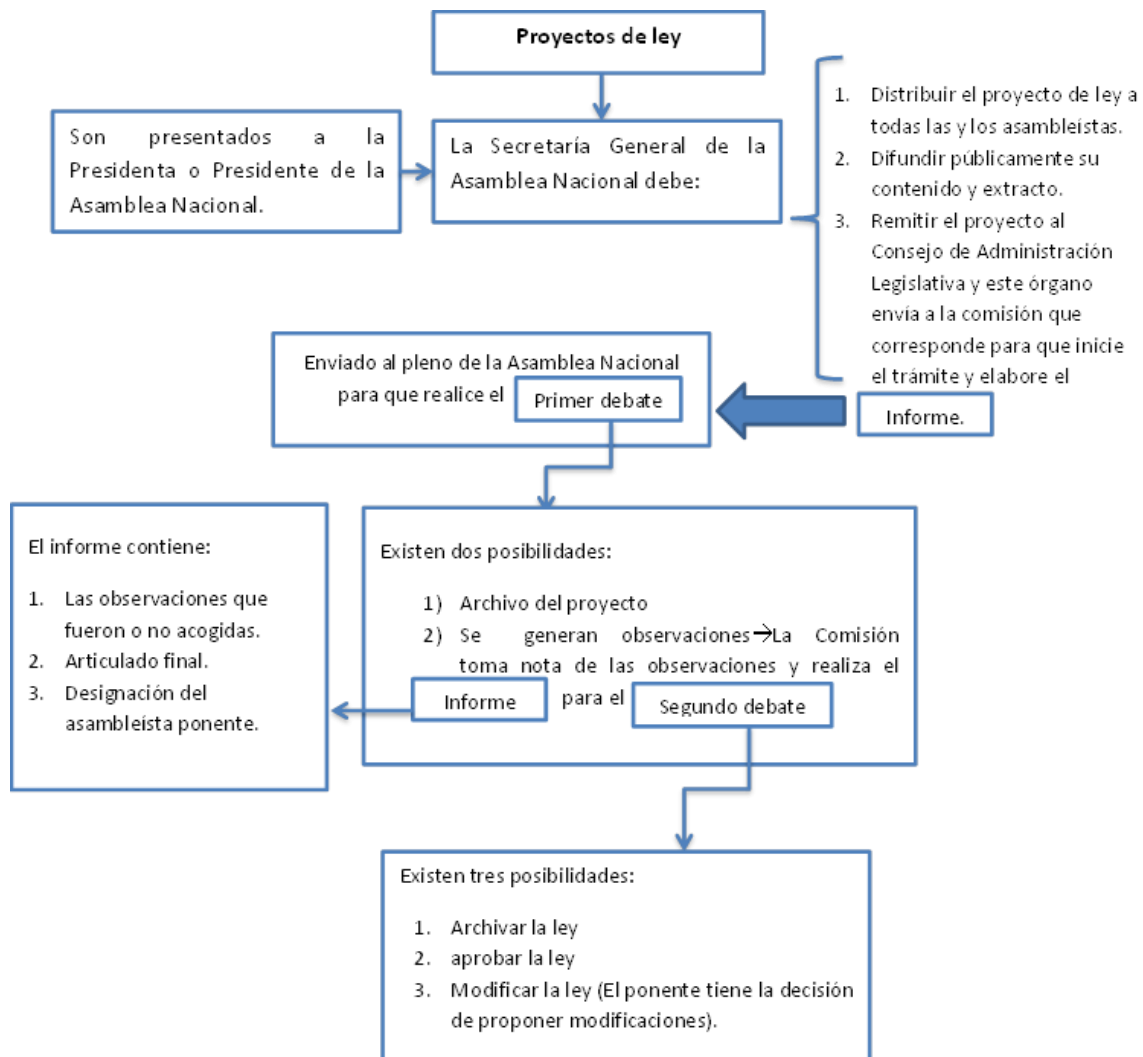
A su vez, en los casos de objeción por constitucionalidad esta puede ser total o parcial en ambos casos, el Presidente procede a enviar el proyecto de ley a la Corte Constitucional, para que esta se pronuncie a través de un dictamen.³⁹⁹

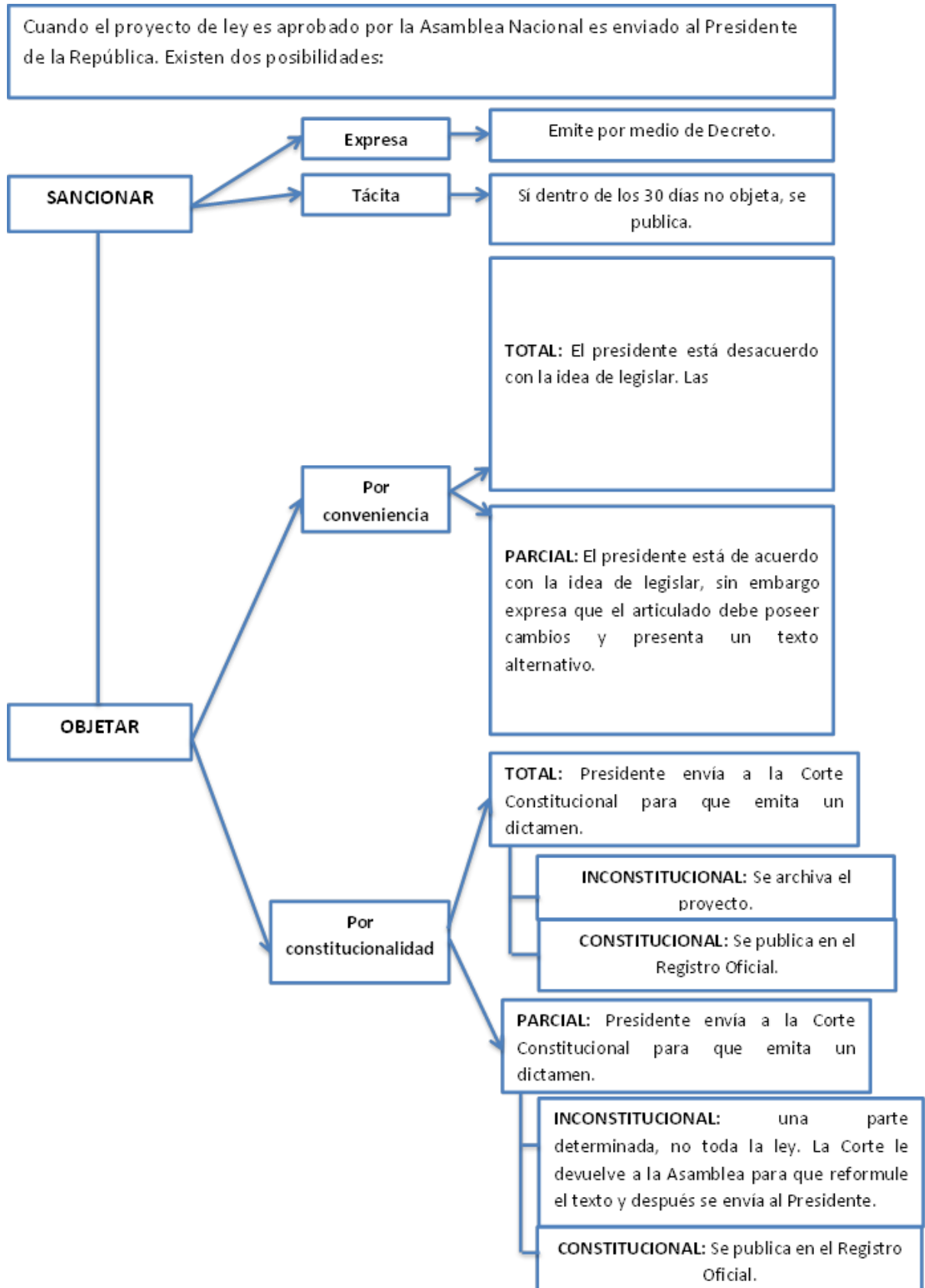
En el caso de ser totalmente inconstitucional se archiva el proyecto de ley o si se encuentra acorde a la Constitución, la Corte Constitucional lo dictaminará con el objetivo de que la Asamblea Nacional la promulgue y dicte su publicación en el Registro Oficial.

Sin embargo, cuando parcialmente es contrario a lo dictaminado en la Constitución, la Corte Constitucional devuelve el proyecto de ley a la Asamblea Nacional para que esta reformule el texto y una vez cumpliendo esa fase, lo pueda enviar nuevamente al Presidente de la República.

Proceso de aprobación de la ley

³⁹⁹ Artículo 139.





5.3. Aportes legislativos a la movilidad humana

En estos ocho años de construcción de una Ley de Movilidad Humana, la Función Legislativa ha expedido trece leyes entre orgánicas y reformatorias que han abordado la temática migratoria, es así que el el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana ha realizado los aportes que serán descritos a continuación y su vinculación con otra normativa.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas

Es así que en cumplimiento del Mandato Constituyente No. 23⁴⁰⁰, relativo a la normativa que regulaba a los asambleístas que formaban la Comisión Legislativa y de Fiscalización, se promulga la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, también llamado Código de la Democracia, mediante Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril de 2009.

Esta ley reconoce los derechos de las personas ecuatorianas a:

1. Elegir y ser elegidos;
2. Participar en los asuntos de interés público;
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa;
4. Ser consultados;
5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;
6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten;
7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales; de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y,
8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos.⁴⁰¹

Mientras que en relación a los extranjeros determina que gozarán de los mismos derechos en los términos previstos en la ley, algo que fue desarrollado mediante la

⁴⁰⁰ Mandato Constituyente No. 23 disponible en formato html: http://www.edicioneslegales-informacionadical.com/leyes/MANDATO_23.pdf

⁴⁰¹ Artículo 2.

Resolución del Consejo Nacional Electoral No. 5⁴⁰², publicada mediante Registro Oficial Suplemento 39 de 18 de julio de 2013, en la cual se mencionaba que las personas extranjeras podían ejercer sus derecho al voto de manera facultativa⁴⁰³, desde los 16 años de edad, que haya residido legalmente en el Ecuador al menos cinco años y que se haya registrado.⁴⁰⁴

El Código de la Democracia en su capítulo segundo enuncia a los órganos de la Función Electoral como garantes del ejercicio de los derechos políticos que son expuestos por el sufragio, de esta manera en su artículo 35 habla de los organismos electorales desconcentrados con jurisdicción regional, distrital, provincial y especial en el exterior. Sobre estas últimas, determina que tendrán carácter temporal y su funcionamiento se sujetará a lo determinado por el CNE.

En tanto a los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior se encuentra la elección de Presidente/Presidenta y Vicepresidente/Vicepresidenta, Asambleístas Nacionales y de las circunscripciones en el exterior y a su vez, podrán ser elegidos.

Esta Ley Orgánica establece que no son susceptibles de sanción pecuniaria las personas que el día de las elecciones no se encontraran o estuviesen llegando al país.

En las últimas elecciones seccionales, celebradas el 23 de febrero de 2014, participaron 82.130 personas extranjeras a nivel nacional ejercieron su derecho al voto. Datos importantes que deben ser citados, el 45% eran mujeres mientras que el 68% de los extranjeros lo hicieron en ciudades como Quito (35.555) y Guayaquil (20.369).

⁴⁰² Instructivo para la inscripción de extranjeros disponible en formato html: http://www.cne.gob.ec/files/vivianagallardo/Instructivo_para_inscripcin_de_extranjeros.pdf

⁴⁰³ Artículo 11 numeral 2.

⁴⁰⁴ Los requisitos establecidos para el registro son: original y copia de la Cédula de Identidad, Pasaporte y visa vigente.

Gráfico 44: Personas extranjeras que sufragaron en el 2014

Fuente: Consejo Nacional Electoral

Elaboración: Autor

Ley del deporte, educación física y recreación

Publicada mediante Registro Oficial Suplemento 255 de 11 de agosto de 2010, en base de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, referentes al auspicio de la igualdad, así como el mejoramiento de la vida. Estos tienen vinculación con el artículo 381 de la Constitución sobre el deber del Estado de proteger, promover y coordinar la cultura física.

Con estos antecedentes, esta ley en su artículo 14 como parte de las atribuciones del Ministerio del Deporte fomentando el deporte organizado de tal manera que el artículo 17, reconoce como parte de los tipos de clubes, los deportivos básicos de los ecuatorianos en el extranjero.

Ley Orgánica de Educación Superior

En tanto a los derechos del buen vivir, la Ley de Educación se publicó mediante Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de octubre de 2010, realizando tres aportes fundamentales.

El primero se relaciona a que las universidades y escuelas politécnicas desarrollaran programas académicos con los que se pueda garantizar el acceso de las personas ecuatorianas en el exterior.⁴⁰⁵

Además, no solo como respuesta a los ecuatorianos y las ecuatorianas que se encontraban en el exterior sino también a los extranjeros que se encuentran en el país, esta ley orgánica en su artículo 126 determina que la SENESCYT reconocerá e inscribirá de manera automática los títulos obtenidos en otros países.

Por último, el artículo 70 en razón de la búsqueda del cambio de la matriz productiva algo que va de la mano con la academia y la tecnología, implicó la contratación de profesores, profesoras, investigadores, investigadoras extranjeros quienes cuentan con un régimen especial de remuneración. Esta es una medida que busca también tener una lógica mientras se espera el retorno de más de 10.000 becarios que se encuentran en las mejores universidades del mundo.

Ley Reformatoria a la Seguridad Social

Publicada mediante Registro Oficial 320 de 18 de noviembre de 2010 modificó el artículo 117 de la Ley de Seguridad Social, sosteniendo la posibilidad de no perder los aportes sin importar el lugar de residencia de la persona ecuatoriana o extranjera.

⁴⁰⁵ Artículo 72.

Así por ejemplo podríamos citar por ejemplo el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid el año 2008 y que fuese publicado mediante Registro Oficial Suplemento 183 de 13 de febrero de 2014 aplicado a las prestaciones económicas de invalidez, vejez, supervivencia, de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional firmado por: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal y República Dominicana.

Sin embargo el Ecuador tiene acuerdos o convenios de seguridad social anteriores con: Chile (2004), España (2009), Venezuela (2011), Colombia y Perú (2013).

Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos

Emitida mediante Registro Oficial Suplemento 162 de 31 de marzo de 2010, la misma que en su artículo 1 define su objeto de la siguiente manera: “garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías.”

Es así, que en específico sobre la población en movilidad humana, su artículo 31, faculta a la Dirección Nacional de Registro de Datos, en su numeral 10, a coordinar con Cancillería el establecimiento en los consulados del Ecuador ubicados en el exterior, la implementación de un sistema de información de registro que se encuentre interconectado de tal manera que sea de fácil acceso de las personas migrantes.

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad

En tanto a la regulación de licencias de conducir, la Ley Orgánica Reformatoria fue publicada mediante Registro Oficial 415 de 29 de marzo de 2010, incluye en su

artículo 10 sostiene que tanto los ciudadanos ecuatorianos que residen en el exterior así como los extranjeros pueden conducir con sus permisos emitidos en el país en el que residen.

Código Orgánico Integral Penal

En el área penal el Ecuador contaba con un Código que databa de 1938 y que fue codificado en 1971, es así que mediante Registro Oficial Suplemento 180 de 20 de febrero de 2014 se promulga el COIP, compuesto de tres libros y de más de cuatrocientos artículos, los mismos que tenían la misión de responder no solo al nuevo contexto del Ecuador, al nuevo mandato constitucional y las obligaciones internacionales del país.

Así tenemos lo determinado en el artículo 10 bajo la prohibición de la libertad en centros no autorizados, donde textualmente menciona: "...así como todo tipo de arresto, coerción o privación de la libertad derivada de procedimientos administrativos", algo que como se detalló en párrafos anteriores era bastante común con el tema de extranjeros que no contaban con la estadía regular y que desafortunadamente no ha cambiado.

Es así que se vuelve necesario citar lo ocurrido antes del COIP y después de su vigencia, por ejemplo en Quito a finales del 2013, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) presentaron una acción de Habeas Corpus⁴⁰⁶ de Emma García López, Yalenis Acosta Rojas, Clara Ibis Sánchez Sabonin, de nacionalidad cubana quiénes según el parte policial se encontraban de manera irregular en el Ecuador, algo que fue resuelto por la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de manera favorable para que recuperen su libertad pues se encontraban en el Centro de Acogida de Extranjeros, conocido también como hotel Carrión.

⁴⁰⁶ Juicio No. 17203-2013-44522

La situación “especial” de este hotel fue respondida por el Ministerio del Interior a través de un boletín titulado “Respeto a los DDHH es prioridad en el Centro de Acogida para extranjeros en situación irregular”⁴⁰⁷, en el cual la Gerente del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio, Hiroshima Villalva, menciona que esta competencia se da mediante Acuerdo Ministerial 3736 de 16 de octubre de 2013.

Acota que a pesar de esta normativa que este tipo de centros fueron implementados en Enero de 2011 y cumplen con los estándares de la Organización Mundial de la Salud. En tanto a su funcionamiento, asegura que cuenta con ocho personas del área administrativa mientras que ocho efectivos policiales se encargan de la seguridad.

En otro boletín titulado: “Extranjeros en proceso de deportación no son detenidos, reciben albergue de manera temporal” el Ministerio del Interior dice que:

Cabe recalcar que los ciudadanos extranjeros que se encuentran en el centro de acogida, no están en condición de detenidos, son extranjeros albergados y su permanencia es temporal, mientras se efectúan todos los trámites administrativos para ejecutar la deportación. La tramitación en el proceso de deportación puede verse dilatada por diversos factores; tales como: la obtención del documento de viaje/identidad (algunos extranjeros no poseen dicho documento) ante las embajadas o consulados de los países inmersos en dicho proceso.⁴⁰⁸

En la noche del 20 de enero de 2016, hubo un incendio en el Hotel Carrión, el lugar se encontraban 45 hombres y 9 mujeres.

⁴⁰⁷ Disponible en formato html: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/respeto-a-ddhh-es-prioridad-en-el-centro-de-acogida-para-extranjeros-en-situacion-irregular/>

⁴⁰⁸ Disponible en formato html: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/48005-2/>



409

Retomando los avances del COIP, se hace referencia a los derechos y garantías de las personas privadas de la libertad, en su artículo 12 numeral 10 reconoce la facultad de las personas de ser informadas en su propia lengua en tanto a sus derechos y reglas del centro de privación de la libertad, elemento que no solo incluye a las personas en movilidad humana sino que es primordial para la construcción de la interculturalidad. Esto tiene conexión con el numeral 14 que hace referencia al derecho de comunicación y recepción de visitas en igualdad de condiciones sin importar la nacionalidad, sexo, pertenencia social o género.

A su vez, esta nueva codificación implicó la tipificación de delito como la deportación o traslado forzoso de población (artículo 83), trata de personas (artículo 91), turismo sexual (artículo 102), trabajos forzados u otras formas de explotación laboral (artículo 105), discriminación (artículo 176), actos de odio (artículo 177) y tráfico ilícito de migrantes (213).

⁴⁰⁹ EL COMERCIO, *Centro de Acogida para extranjeros en Quito enfrentó incendio*, 21 de enero de 2016, disponible en formato html: <http://www.elcomercio.com/actualidad/centroacogida-extranjeros-quito-incendio.html>

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad

El 7 de julio de 2014 es publicada en el Registro Oficial Suplemente 283 con el objeto de establecer el marco institucional normativo basado en asegurar, promover y garantizar el respeto de los derechos sin discriminación.

Los principios bajo los cuales se rigen los consejos son: igualdad, alternabilidad, participación democrática, inclusión, interculturalidad y pluralismo.

El artículo 6 de esta ley determina que uno de los cinco consejos será el de movilidad humana, con una composición de diez consejeros representantes de las funciones del Estado y la sociedad civil.

Esto articula lo que ya fue mencionado por el Decreto Ejecutivo No. 20 de 10 de junio de 2013 en que se transforma la SENAMI en el Viceministerio de Movilidad Humana, determinando en su artículo 3, que el titular de esta instancia deberá realizar la coordinación respectiva con los Consejos Nacionales de Igualdad. Algo que como se explicó anteriormente fue parte de lo presentado en la Agenda Nacional de Movilidad Humana.

Código Orgánico Monetario y Financiero

En su Libro I, artículo 3 relativo a los objetivos de esta normativa, en su numeral 10 dice: “Promover el acceso al crédito de personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes, madres solteras y otras **personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.**”

En la misma línea, el artículo 13 de este Código, se crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que tiene a su cargo la formulación de las políticas públicas, la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera de seguros y valores. En específico en la relación a sus funciones en el artículo 14 numeral 11 literal g, sostiene que generarán incentivos financieros a fin de que se facilite la

inclusión económica de grupos de atención prioritaria como las personas en movilidad humana.

Sobre el acceso a servicios financieros el Ecuador cuenta con un antecedente que data del 24 de abril de 2012 donde la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador mediante Circular no. IG-INSFPR-DNAE-2012-26⁴¹⁰, da cumplimiento de la Resolución de la Delegada Provincial de Imbabura de la Defensoría del Pueblo, que se vinculaba a que las personas refugiadas tuvieran acceso a las transacciones bancarias.

Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo Doméstico

Fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de abril de 2015, elimina lo concerniente al permiso de trabajo en específico lo dictaminado por el artículo 54 deroga el artículo 560 de del Código de Trabajo que decía:

“Todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas, domiciliadas en el Ecuador o en otro país, para solicitar la respectiva visación y su inscripción en el Registro de Extranjeros o la renovación de la misma, así como para la modificación hacia esta calidad y categoría migratorias de tipo laboral, con posterioridad a su admisión en el país, deberán previamente obtener un certificado otorgado por el Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos con jurisdicción en toda la República, con excepción de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro y Galápagos, en las que el Subsecretario de Trabajo del Litoral ejercerá tales funciones y atribuciones; y en las Provincias de Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, en las que tales funciones y atribuciones las ejercerá y cumplirá el Subdirector de Recursos Humanos del Austro del Ministerio de Trabajo y Empleo en el que conste la autorización favorable de la actividad a desarrollar y que su admisión y/o permanencia en el país, no afecte a la política nacional de empleo y recursos humanos.

Mientras que en el ámbito público, la misma normativa en su artículo 62 modifica la Ley Orgánica del Servicio Público, específicamente su artículo 51 y en el literal k se incluye a personas en movilidad humana mencionando: “Diseñar la política pública de inclusión laboral para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas,

⁴¹⁰ SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, *Circular no. IG-INSFPR-DNAE-2012-26*, 24 de abril de 2012. Disponible en formato html: http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/normativa/circulares/2012/circular_IG-INSFPR-DNAE-2012-016.pdf

afroecuatorianas y montubios; así como migrantes retornados. Esta política de inclusión deberá tomar en consideración los conocimientos, aptitudes y profesión, requeridas para el puesto a proveer.”

Ley Reformatoria del Código Civil

El Código Civil fue modificado mediante Registro Oficial Segundo Suplemento 526 de 19 de junio de 2015, en particular su artículo 129 que decía que cuando uno de los cónyuges fuese ecuatoriano no se podría anular ni disolverse el matrimonio, sino mediante el pronunciamiento de la justicia ecuatoriana por el siguiente articulado: “No podrá anularse ni disolverse por divorcio el matrimonio contraído en el Ecuador, sino mediante sentencia pronunciada por jueces ecuatorianos, cuando uno de los cónyuges fuere ecuatoriano y existieren hijos menores de edad o bajo su dependencia que residan en el Ecuador”

Ley General de los Servicios Postales⁴¹¹

En tanto a cuestiones relativas a brindar ciertas facilidades a los migrantes ecuatoriano, se crea la Agencia de Regulación y Control Postal como un órgano técnico-administrativo encargado de normar y controlar a los operadores postales, es así que dentro de sus atribuciones, establecidas en el artículo 9, su numeral 15 determina el fomento de exenciones arancelarias y el establecimiento de servicios de paquetería de los bienes de uso familiar de los ecuatorianos en el exterior enviados a sus familias.

Esto lo que hizo fue tomar en cuenta lo que para el 9 de octubre de 2014, se lo llamó el servicio postal 4 x 4, teniendo los siguientes requisitos:

- Los paquetes con un valor de \$400 o un peso de hasta 4 kilogramos no pagan aranceles e impuestos.

⁴¹¹ Publicada mediante Registro Oficial Suplemento 603 de 7 de octubre de 2015.

- La mercadería puede ser nueva o usada siempre y cuando no tenga fines comerciales.
- El Comité de Comercio Exterior (COMEX) resolvió exonerar a los migrantes que se hayan registrado en los consulados del pago del arancel de \$ 42 teniendo un límite de 12 envíos o \$2.400 al año.
- El registro consular estará interconectado con el sistema del Servicio Nacional de Aduanas (SENAE), y los migrantes podrán registrarse online a través del consulado virtual.⁴¹²

Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles

Finalmente, esta ley publicada mediante Registro Oficial Suplemento 684 de 4 de febrero de 2016, realiza una serie de aportes a los preceptos constitucionales sobre movilidad humana, es así que su artículo 2 define que su ámbito de aplicación se enfoca a los ecuatorianos dentro y fuera del país, así como a las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional.

Le otorga a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación⁴¹³, la inscripción de las naturalizaciones, así como la calidad migratoria de los extranjeros según la normativa aplicable, algo que tiene conexión con el artículo 93, en razón de su obligación de obtener la cédula de identidad.

Lo anteriormente comentado, todavía no se aplica a las personas refugiadas pues Cancillería le otorga un carné con diez dígitos que no son compatibles con la base y logaritmo del Registro Civil, lo que les ha complicado el aseguramiento social, el registro único de contribuyentes, licencias, entre otras.

⁴¹² Para que los migrantes puedan registrarse lo deben hacer en el consulado virtual en su página web: www.consuladovirtual.gob.ec/ o de manera personal en los Consulados del Ecuador.

⁴¹³ Artículo 10 numeral 19.



414

Como parte de la nueva política consular, el artículo 23 les encarga a los agentes diplomáticos del Ecuador, inscribir y registrar los nacimientos, matrimonios, uniones de hecho y defunciones.

Mientras que el artículo 36 incluye que en el caso de que el padre o madre sean extranjeros se podrá escoger libremente uno o dos nombres que no necesariamente sean de uso general ecuatoriano, lo cual se vincula al derecho de identidad (inscripción) sin importar su condición migratoria.

5.4 Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana

Con estos antecedentes el grupo parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana partiendo de lo dictaminado por la Constitución y el Plan para el Buen Vivir (2013-2017) tiene como objetivo general: “Promover y hacer respetar los derechos humanos de las personas en movilidad humana, dentro y fuera de nuestras fronteras ecuatorianas, a través de la incidencia en la elaboración de leyes y marcos normativos favorables a la comunidad en movimiento.”⁴¹⁵

414

Tomado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Guia_informativa_sobre_refugio_en_Ecuador.pdf?view=1

⁴¹⁵ COMISIÓN EUROPEA (PRODEM), *Sistematización aportes normativos en materia de movilidad humana. Periodo: 2009-2013 Periodo 2013-2015*, Quito: GIZ, 2015, p.12

Esto se lo llevará a cabo mediante la implementación de los siguientes objetivos específicos:⁴¹⁶

- Crear un espacio de discusión e intercambio de ideas entre parlamentarias y parlamentarios de las diferentes fuerzas políticas para sentar las bases de discusión y orientar a un diálogo constructivo que nos conduzca a la creación de insumos para incorporar en legislación sobre movilidad.
- Fomentar el diálogo interinstitucional entre la Asamblea Nacional y otros organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, que tienen en su mandato la protección de las personas en movilidad. Este, como un espacio amplio de intercambio y creación de diferentes proyectos liderados por la Asamblea Nacional.
- Promover la defensa y el correcto y pleno ejercicio de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como los ciudadanos extranjeros en el país.
- Sensibilizar a las y los parlamentarios sobre la importancia de defender, respetar y promover los derechos de las personas a la movilidad humana.
- Brindar talleres de información a las organizaciones de la sociedad civil sobre el hecho migratorio y nuestra responsabilidad establecida en la Constitución de Montecristi.
- Realizar visitas a las provincias con mayor éxodo migrante.
- Realizar visitas a las ciudades fronterizas para conocer la realidad de las personas inmigrantes y refugiadas, que por diversos motivos escogieron a Ecuador como país de acogida.
- Generar documentos de información basados en investigaciones de campo que fundamenten las discusiones.
- Utilizar los materiales producidos por las y los investigadores que trabajan el hecho migratorio y que su campo de estudio es Ecuador y la comunidad migrante ecuatoriana en el exterior.

Como se ha venido mencionando, la legislación aplicable a la temática de movilidad humana data de la década de los setenta, por lo que es imperioso y urgente la articulación de una ley que incluya los nuevos preceptos constitucionales y sus avances.

⁴¹⁶ Ibid, p.13.

Con estos antecedentes, el 16 de julio de 2015, la asambleísta por Estados Unidos y Canadá, Linda Machuca Moscoso en su calidad de Coordinadora del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana presenta ante la Presidenta de la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad mediante trámite No. 219452.



Los asambleístas que fueron partes de los proponentes son:

- Dora Anadela Aguirre Hidalgo
- Alex Francisco Guamán Castro
- Esteban Andrés Melo Garzón
- Ximena del Rocío Peña Pacheco
- Diana Lucía Peña Carrasco
- Eduardo Alfonso Isidro Zambrano Cabanilla


Se debe hacer hincapié en que este cuerpo legal busca por primera vez en la historia del Ecuador normar y garantizar el acceso efectivo a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, lo que incluye a inmigrantes, emigrantes, personas ecuatorianas retornadas, refugiados así como solicitantes de refugio y asilo, personas sin nacionalidad (apátridas) y las personas que han sido víctimas de delitos vinculados a la migración como son la trata y el tráfico de personas.

El Consejo de Administración Legislativa, el 5 de agosto del año 2015, comunica mediante Memorando No. SAN-2015-2613 al Presidente de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, para que proceda una vez que el CAL a través de la resolución No. CAL-2015-2017-023, determinó que el proyecto de ley cumplía con los requisitos contemplados en el artículo 56⁴¹⁷ de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

⁴¹⁷ Art. 56.- Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos:

1. Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;
2. Que contenga exposición de motivos y articulado; y,
3. Que cumpla los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa. Si el proyecto no reúne los requisitos antes detallados no se calificará.

Si el proyecto de ley es calificado, el Consejo de Administración Legislativa establecerá la prioridad para el tratamiento del mismo y la comisión especializada que lo tramitará. El Secretario General del Consejo de Administración Legislativa inmediatamente remitirá a la Presidenta o Presidente de la comisión especializada, junto con el proyecto de ley, la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo. El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de treinta días, contestará motivadamente a los proponentes del proyecto de ley, la resolución que se ha tomado respecto del trámite de su propuesta. La Presidenta o Presidente del Consejo de Administración Legislativa, ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, que distribuya a todas las y los asambleístas el contenido de la resolución que califica o no el proyecto de ley, dentro de las veinticuatro horas siguientes de adoptada, así como que se difunda públicamente su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional.


REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

MEMORANDO No. SAN-2015- 2613

PARA: **FERNANDO BUSTAMANTE**
Presidente de la Comisión De Soberanía, Integración,
Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.

DE: **LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ**
Secretaría General

ASUNTO: Resolución del CAL

FECHA: Quito, 04 de agosto de 2015

Para su conocimiento y fines legales correspondientes, me permito notificar a usted el contenido de la Resolución que el Consejo de Administración Legislativa aprobó, en sesión de 04 de agosto de 2015:

RESOLUCIÓN CAL-2015-2017-023
EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA


CONSIDERANDO:

Que, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009, entró en vigencia el 31 de julio de 2009, conforme lo establece la Disposición Final Única;

Que, el artículo 134 de la Constitución de la República y el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen la iniciativa de presentar proyectos de ley;

Que, los Asembleístas Eduardo Zambrano, Diana Peña, Ximena Peña, Alex Guamán, Dora Aguirre, Esteban Melo, y Linda Machuca, mediante oficio No. S/N ingresado en esta Asamblea Nacional con trámite No. 219452, presentan el Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana;

Que, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que el Consejo de Administración calificará los proyectos de ley y verificará que cumpla con los requisitos; y,


REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

En ejercicio de sus atribuciones,


RESUELVE:

Artículo 1.- Calificar el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA**, presentado por los Asembleístas Eduardo Zambrano, Diana Peña, Ximena Peña, Alex Guamán, Dora Aguirre, Esteban Melo, y Linda Machuca, mediante oficio No. S/N ingresado en esta Asamblea Nacional con trámite No. 219452 en virtud de que cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Artículo 2.- Remitir a la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.


Artículo 3.- La Secretaría del Consejo de Administración Legislativa remitirá al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA**, para que inicie el trámite a partir de la notificación de la presente resolución.

Dado y suscrito en Quito, en la sede de la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, en la provincia de Pichincha, a los cuatro días del mes de agosto del dos mil quince.

Atentamente,

DRA. LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ
Secretaría General

Anexo trámite 219452

La Comisión de Soberanía, al ser notificada por el CAL, inició el debate a partir del 12 agosto de 2015.



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
2013-2017

Contigo ¡de ley!

SISTEMA DE FORMACIÓN DE LA LEY

Buscar por

Proyecto presentado

Proponente

Comisión asignada

Año

Fecha de presentación	Proyecto de ley	Proyecto presentado	Calificación CAL	Primer debate	Segundo debate	Aprobación del Pleno	Objeción total	Ejecutivo objeción parcial	Texto definitivo	Registro oficial	Estado
2015-07-16	Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana EDUARDO ALFONSO ZAMBRANO CABANILLA, DIANA LUCIA PEÑA CARRASCO, XIMENA DEL ROCIO PEÑA PACHECO, ALEX FRANCISCO GUAMAN CASTRO, DORA ANDELA AGUIRRE HIDALGO, ESTEBAN ANDRES MELO GARZON, LINDA MARICELA MACHUCA MOSCOSO	Pdf	Pdf								En trámite

Ahora bien en tanto al contenido de este proyecto de ley, iniciaremos el análisis a partir de la exposición de motivos parte por el reconocimiento de una deuda histórica del país, puesto que la normativa migratoria data de la década de los setenta teniendo como principal ejemplo la Ley de Extranjería que tenía tres intereses concretos: soberanía, control y seguridad nacional propia de dictaduras. Algo que ha sido ampliamente desarrollado y explicado durante esta disertación.

Así también se hace énfasis en la importancia de reconocer el derecho a migrar como una cuestión que se debe responder sin la criminalización de los flujos migratorios y parte sobre todo de la dignidad de las personas con el fin de no ser consideradas como ilegales y que las infracciones migratorias sean abordadas desde el ámbito administrativo. Cambiando la epistemología del hecho migratorio y aplicando el Neoconstitucionalismo para la legislación a partir de la realidad y construyendo parámetros con la una lógica multidisciplinaria, lo que a fin de cuentas determina la integralidad.

Esta ley es producto del salto cualitativo realizado por el país en el tema migratorio, pues considera a las personas como sujetos de derechos conectados con el buen vivir y la seguridad humana. Lo que conlleva en sí a repensar al Ecuador a partir de los escenarios posibles a los que se enfrentan las personas en movilidad humana, que implican la emigración (1.700.000 personas), el retorno (700.000), la inmigración, el refugio, el asilo y la apatridia.

El Estado reconoce la incidencia del fenómeno migratorio, sobre todo basado en la emigración, en dos grandes momentos la determinada en el primer capítulo de esta tesis, que se da en los 50 teniendo como destinos elegidos Estados Unidos y Canadá. El segundo gran momento, el devastador feriado bancario que como se expuso en su momento fue parte de una crisis económica basada en la inestabilidad política y un contexto social azotado constantemente por políticas excluyentes.

Las respuestas con las cuales a partir del 2006, como se pudo analizar, se ven fortalecidas por el proyecto político de Rafael Correa, puesto que supera la posibilidad de voto en el exterior y lo amplía en los hechos concretos a favor de las personas emigrantes a ser elegidos bajo las tres circunscripciones en el extranjero, es decir tienen un espacio de voz y decisión.

A partir de una concepción de la movilidad humana con dignidad y libertad, este proyecto de ley tiene como objeto determinar la normativa aplicable a los derechos y obligaciones de las personas: emigrantes, inmigrantes, retornados, refugiados, apátridas, víctimas de trata y tráfico de personas.

Y a su vez, añade dos categorías que buscan garantizar de manera amplia el concepto de la movilidad humana y se lo aplica a migrantes en situación de vulnerabilidad así como las personas en tránsito, de esta manera el Ecuador busca responder a sus tres escenarios como un país de expulsión, tránsito y destino.

Una de las grandes complicaciones que se tenía y en algunos casos se mantiene, es lo relativo al cumplimiento de los preceptos constitucionales referentes a la movilidad humana, por esta razón su artículo 2, el mismo que hace referencia al ámbito del proyecto de ley, determina que será de cumplimiento obligatorio dentro del territorio nacional incluyendo los distintos niveles de gobierno (central y autónomos descentralizados), como se pudo observar en el COOTAD, estos últimos cuentan con atribuciones basadas en la integración y no discriminación así se citó los ejemplos de Quito, Cuenca, Esmeraldas y San Lorenzo.

Esta ley fue elaborada como una herramienta para dar respuestas a las distintas circunstancias que determinan a la movilidad humana que busca:

- **Regular el alcance de los derechos y obligaciones** de las personas migrantes a la luz de lo determinado en la Constitución y los instrumentos internacionales aplicables en la materia.

- El Neoconstitucionalismo sostiene a los derechos indivisibles como una especie de red, pues están interconectados, en razón de lo mencionado, se determina que los **derechos de estas personas serán considerados transversales** lo que conlleva a la igualdad material.
- **Normar y regular el ingreso y salida de personas del territorio nacional**, lo que también está vinculado con los procesos de otorgamiento de calidades migratorias para su permanencia temporal o definitiva.
- En tanto a la comunidad de personas ecuatorianas residentes en el exterior, se busca **normar el proceso de su retorno voluntario**.
- El cambio normativo debe ir acompañado de institucionalidad y por esta razón se **buscan crear obligaciones de las entidades públicas para que brinden atención** eficiente y eficaz al colectivo migrante.
- En referencia a la normativa internacional intenta **armonizar los procesos referentes a la determinación de refugio, asilo y apatridia, así como la atención y prevención destinado a las víctimas de delitos de migración** (tráfico ilícito de migrantes artículo 213 del COIP). Aquí cabe un análisis, a pesar de que el objeto de la ley menciona a las personas víctimas del delito de trata, con la aseveración mencionada anteriormente, se deja por fuera a otras infracciones por cuestiones de forma y a la luz de lo determinado en la legislación penal vigente puesto que la trata de personas (artículo 91) se encuentra dentro del capítulo primero referente a las graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario, al igual que el turismo para la extracción, tratamiento ilegal o comercio de órganos (artículo 99) o el turismo sexual (artículo 102).

- **Define los documentos de viaje, uso y vigencia** a fin de facilitar la movilidad humana con dignidad.
- En razón de la dispersión de la normativa aplicable a la migración existe la Ley de Naturalización expedida mediante Decreto Supremo 276 publicado en el Registro Oficial 66 de 14 de abril de 1976, por **esta realidad se regula el reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana**.

El artículo 4 reconoce doce principios:

1. Ciudadanía universal, en base de lo determinado en la Constitución en su artículo 416 numeral 6, se garantizan los derechos humanos de las personas sin importar su calidad migratoria.
2. Libre movilidad humana, a partir del artículo 40 de la Carta Magna cumpliendo el respeto de la voluntad de las personas para salir del país, ingresar o permanecer en otro lugar.
3. Integración regional⁴¹⁸, como factor humano de incidencia en la movilidad y en consecuencia en la integración social, cultural, política y económica.
4. Igualdad en derechos y deberes, en base de la aplicación del principio de no discriminación sobre todo cuando se habla de la igualdad material, puesto que menciona que se lo llevará a cabo sin importar su condición migratoria, propiciando que las personas ecuatorianas en el exterior sean tratadas de la misma manera.
5. Protección de los nacionales en el exterior, esto va en relación al cambio estructural de la Cancillería, sus representaciones en el extranjero y su política de atención a los emigrantes, garantizando sus derechos y asistencia constante.
6. Prohibición de criminalización, esto tiene correlación a la ciudadanía universal y la libre movilidad, sin dejar de lado los aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General No. 35 del Comité de Derechos Humanos sobre "el derecho a la libertad y la seguridad personal" de 16

⁴¹⁸ Artículo 423 de la Constitución.

de diciembre de 2014, documento en el que exponen la prohibición de la detención como sanción penal a una infracción migratoria mencionando:

1. "La situación de irregularidad migratoria en que se encuentra una persona, ya sea por la entrada irregular al territorio o por la carencia o vencimiento de la autorización de residencia, puede constituir una infracción administrativa y no un delito. Por lo tanto, no puede dar lugar a una respuesta punitiva por parte de los Estados, tal como lo ha señalado este Comité y otros mecanismos internacionales de derechos humanos. Específicamente, se ha establecido que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos. Más aún, la detención de personas migrantes utilizada como un mecanismo de control migratorio, constituye una respuesta desproporcionada, arbitraria, inadecuada e ineficaz para dar respuesta al creciente fenómeno de la inmigración irregular, criminaliza la migración irregular y produce un grave impacto en el ejercicio de los derechos de las personas migrantes."

7. Pro-persona⁴¹⁹ las normas de derechos humanos serán interpretados de la manera más favorable a las personas migrantes en virtud de los principios de aplicación de los derechos contemplados en la Constitución.
8. Equidad, en base del artículo 11 de la Constitución entre hombres y mujeres promoviendo condiciones y medios para la justicia social, la igualdad de oportunidades, sin dejar de lado la aplicación de acciones afirmativas que atiendan a NNAs y la eliminación de discriminación a basada en estereotipos basados en género o a la nacionalidad de las personas.
9. Familia transnacional, la estampida migratoria al igual que la llegada de personas con distintas calidades migratorias, ha significado la interrelación y arraigo entre personas ecuatorianas y de otras nacionalidades. Algo que el artículo 10 reconoce como el derecho a la reunificación familiar que tiene como alcance las facilidades en los procedimientos de visado y residencia.
10. Buen Vivir, como sabemos este concepto propio de la nacionalidad quechua que es una parte transversal de la Constitución 2008 y en consecuencia implicó que el país se planifique bajo esta filosofía, también es aplicado a la movilidad humana para la relación entre las personas que viven en el Ecuador sin importar

⁴¹⁹ Recordemos que la aplicación de los derechos humanos que son parte de los tratados internacionales que han sido ratificados por el Ecuador serán aplicados bajo los principios pro ser humano, no restricción de derechos, aplicación directa y de cláusula abierta, así lo determina el artículo 417 de la Constitución.

su nacionalidad y calidad migratoria, logrando la construcción de un país incluyente.

11. Eliminación progresiva de la condición de extranjero, a partir de la aplicación del principio de ciudadanía universal, la Constitución busca que la normativa, institucionalidad pública y privada eliminen cualquier tipo de diferencia que dé cabida a la discriminación y se logre generar un Estado que respeta a las personas y sus derechos, lo que en el artículo 11 se lo conoce como la facilitación, acceso e inserción social.
12. Reconocimiento de la contribución migrante, parte de la reivindicación que se la puede dividir en dos partes, primero la vinculada a la expulsión de ecuatorianos y segundo como su trabajo, esfuerzo y amor al país ha sido importante para el desarrollo del Ecuador, por lo que se cuenta con planes, proyectos y políticas públicas que tiendan a mejorar las condiciones del país.

En tanto a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, esta ley en su artículo 5 hace énfasis en los siguientes:

- Ser informado en todos los momentos de su proceso migratorio y conocer de manera cierta los requisitos así como los trámites para salir del país, en su lengua o medio de comunicación que respondan a su cultura.
- Tener una migración con seguridad, luchando contra la movilidad humana que pone en riesgo los derechos de las personas.
- Contar con procesos de regularización migratoria que con características como: sencillos, accesibles, transparentes y oportunos.
- Acceder a un documento de identificación válido y reconocido en instituciones públicas y privadas del Ecuador.⁴²⁰

⁴²⁰ Esto en el caso de las personas refugiadas sigue siendo una cuestión que deberá cumplirse puesto que los 10 dígitos que tiene una visa de refugio no son compatibles con el algoritmo de la cédula de ciudadanía y de identidad pues son emitidas por la Cancillería y no son compartidas por temas de confidencialidad con el Registro Civil. Esto lo que ha causado es que existan complicaciones para procedimientos en la seguridad social o el Servicio de Rentas Internas (tributario). En razón de estas complicaciones, el artículo 63 de este proyecto de ley determina la obligación del Estado de entregar los documentos de identidad a las personas sin importar su calidad migratoria.

- Derecho de asociación como elemento que fomente su integración.⁴²¹
- Derecho a su cultura mediante la construcción, mantenimiento de la identidad cultural.

En específico para la comunidad ecuatoriana en el exterior, se reconoce la posibilidad de asistir a las representaciones a embajadas y consulados a fin de registrar o actualizar su domicilio electoral (artículo 6).⁴²² Así también la libertad de acogerse a planes y programas del Ecuador sobre todo en temas de seguridad social y beneficios a su favor, sin dejar de lado las manifestaciones del patrimonio cultural (artículo 7). Además se reconoce la confidencialidad de los datos personales que se encuentren en las misiones del Ecuador (artículo 9).

Obviamente el tema relativo a las remesas⁴²³ ha sido abordado considerando a las personas ecuatorianas en el exterior como a los inmigrantes en territorio nacional, reconociendo la posibilidad de transferir sus ingresos y ahorros de origen lícito que tienen como objeto el sustento y el desarrollo de sus familias.

La obligación primordial de las personas en movilidad humana es mantener vigente el documento de viaje o estadía en el Ecuador. A partir de esto se subdividen en las obligaciones de las persona extranjeras (artículo 13), las obligaciones de las ecuatorianas en el exterior (artículo 14) y las obligaciones de las personas retornadas (artículo 15).

Las obligaciones puntuales establecidas a las personas extranjeras son las siguientes:

⁴²¹ Se crea el Registro de organizaciones en el exterior con el fin de inscribir las organizaciones de emigrantes, asociaciones, grupos de amigos, comités cívicos, y de cualquier otra clase que no tengan fines de lucro y se encuentren relacionadas a la participación social de la comunidad emigrante.

⁴²² El artículo 51 de este proyecto de ley, determina cómo obligación de los Consulados y las Secciones Consulares del Ecuador el registro de las personas ecuatorianas en movilidad humana que se radiquen en el exterior.

⁴²³ Artículo 8.

- Respeto de la cultura, así como las costumbres y las tradiciones del Ecuador, algo que tiene relación con la concepción del Ecuador como un Estado intercultural y plurinacional.
- Cumplir con las condiciones y requisitos para su permanencia en territorio nacional.
- En los casos en los que accedan al sistema educativo debe cumplir los procedimientos establecidos, para lo cual es importante mencionar del Acuerdo Andrés Bello del cual el Ecuador es signatario y ha establecido mecanismos que facilitan y permiten un acceso de las personas al derecho a la educación.
- Cumplir con el registro ante la autoridad de movilidad humana a fin de acceder a la visa, cédula de identificación y censo, claramente existe la excepción de los turistas.
- Presentar sus documentos de identidad en los trámites en los que se los requiera teniendo como garantía que no podrán ser retenidos bajo ningún argumento.

En relación a esta última obligación para las personas extranjeras, la misma que contiene una limitación para el Estado, la OIM en tanto a la retención o confiscación de documentos ha determinado que es posible bajo los siguientes estándares:⁴²⁴

- Debe ser realizada por un funcionario público.
- El personal de una línea aérea o de algún otro medio de transporte no puede retener la documentación de una o un migrante.
- El funcionario público debe estar autorizado para ello.
- El funcionario público autorizado que confisque un documento debe entregar a cambio una constancia de la retención o confiscación.
- El funcionario público autorizado está prohibido de destruir la documentación retenida o confiscada

A pesar del estándar determinado por OIM, el Ecuador no ha optado por esa postura y en el artículo 96 del proyecto de ley, prohíbe la retención de documentos de viaje excepto cuando tenga adulteraciones, sea declarado falso, cuando existiera orden de prisión preventiva o sentencia condenatoria ejecutoriada.

⁴²⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina*. Lima: OIM, 2012, p.67.

Retomando las obligaciones impuestas a las personas en contexto de movilidad humana nos encontramos con:

Personas ecuatorianas en el exterior, en este caso cuentan con una gran carga moral pues menciona el cultivar los valores tradiciones, morales y cívicos a sus hijos e hijas, algo que como sabemos es un tema personal. Sin embargo también obliga a una convivencia pacífica y su registro en oficinas consulares, que bajo el proyecto de ley amplía su atención a la ciudadanía⁴²⁵ para brindar un servicio que garantice el derecho de nuestros compatriotas.

Personas retornadas que deseen radicarse en el país, tienen la obligación de registrarse ante la autoridad competente a fin de acceder a los planes, programas y beneficios del Estado con el fin de que puedan regresar y contar con condiciones adecuadas y dignas para el desarrollo de sus vidas.

En tanto al incumplimiento de las obligaciones y disposiciones de la ley se las dividen en faltas⁴²⁶ y contravenciones migratorias⁴²⁷ (artículo 16).

Tabla 32: Faltas y contravenciones migratorias

Faltas migratorias (artículo 17)	Contravenciones migratorias (artículo 18)
No contar con calidad migratoria o visa vigente	Encontrarse en el país después de haber sido excluido.
Usar un pasaporte caducado o no contar con un documento de viaje que se encuentre vigente	Colaboración directa o indirecta para el ingreso de una persona evadiendo controles migratorios o incumpliendo la ley.

⁴²⁵ Artículos 156-158.

⁴²⁶ Constituyen faltas administrativas.

⁴²⁷ Serías resueltas por un juez de contravenciones en razón del procedimiento expedito señalado en el COIP en su artículo 641.

Hacer uso de dos o más pasaportes del Ecuador que se encuentren vigentes	Impedir a la autoridad migratoria que ejecute una orden de la autoridad competente.
Contravenir, incumplir u omitir las disposiciones de la ley.	Entregar un documento de viaje que no le pertenece aduciendo que es propio.
	Perturbar el orden público tendiente a la desestabilización política.
	Reincidir en una falta migratoria.

Fuente: Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana
Elaboración: Autor

Se impondrán multas como parte de la sanción por el cometimiento de faltas o contravenciones, con la obligación de pagar una compensación de carácter económico:

- *Faltas migratorias*, un salario básico unificado (puede ser reemplazada por labor comunitaria o trabajo social voluntario).
- *Contravenciones migratorias*, desde dos hasta diez salarios básicos unificados en razón de la proporcionalidad vinculada a la gravedad del incumplimiento de la ley.

En lo referente al ingreso y salida del territorio nacional⁴²⁸, se menciona que se controlará en apego de los derechos humanos, parte de la nueva concepción y principios de aplicación basados en un Estado de Derechos y Justicia.

A su vez, en relación a que se mantienen como principios: la familia transnacional y el reconocimiento del aporte de los migrantes, se determina en esta ley el registro de la doble nacionalidad de las personas ecuatorianas⁴²⁹ y en los casos en los que una persona haya ingresado al Ecuador con doble nacionalidad sin contar con

⁴²⁸ Artículo 21.

⁴²⁹ Artículo 24.

el documento de viaje de este país tiene derecho a solicitar el registro de su nacionalidad ante la autoridad competente.

En el artículo 26, menciona la aplicación de la normativa más favorable que proteja a NNAs respecto al ingreso o salida del país y de manera supletoria lo dispuesto en el Código de la Niñez y Adolescencia, al igual que los instrumentos internacionales de esa temática.

Esta ley contempla los escenarios de inadmisión, abandono voluntario, exclusión y deportación a personas extranjeras bajo las siguientes causales:

- Inadmisión⁴³⁰
 - Cuenten con documentación que sea falsificada, adulterada o destruida y que está tenga como finalidad modificar sus efectos.
 - Las personas que en los registros migratorios consten como no admisibles o con una disposición de no ingreso y el tiempo de esta sanción no se haya cumplido.
 - Los que no cuenten con documento de viaje vigente expedido por la autoridad de su lugar de origen y domicilio a lo que se le suma la falta de visa en los casos determinados por las normas ecuatorianas.
 - Las personas que procedan de países que se encuentren en alertas internacionales de salud o ambiente.
 - Quienes por decisión del Ecuador sean identificados como una amenaza o riesgos para la seguridad interna.
 - Las personas que no hayan cumplido el tiempo determinado para su reingreso según lo determinado en el COIP en tanto a las sanciones que implicaron expulsión.⁴³¹

⁴³⁰ Artículo 28.

⁴³¹ El COIP contempla en su artículo 60 como pena no privativa de la libertad, la expulsión y prohibición de retorno al territorio ecuatoriano aplicado a personas extranjeras. A su vez, el artículo 61 impone la misma sanción a las personas que han sido sancionadas con pena privativa de la libertad mayor a cinco años y solo podrán volver al país una vez transcurrido un período de diez años. La salvedad esta sanción

Para finalizar el artículo textualmente se dice: "La admisión podrá otorgarse cuando el Estado soberanamente así lo decida o cuando los ciudadanos hayan cumplido las condiciones y plazos que habiliten su re-ingreso."

El *abandono voluntario*⁴³², se aplica en los casos en que la persona extranjera no cuente con un documento de viaje o visa vigente, el Estado le puede dar la opción a que decida salir de manera voluntaria del territorio nacional con anterioridad a que se registre su ingreso.

En tanto a la *exclusión*⁴³³, esta sería aplicada en los siguientes casos:

- Quiénes evadan intencionalmente los controles migratorios.
- Las personas que obstruyan las labores de las autoridades migratorias.
- Reincidencia en el cometimiento de faltas migratorias
- Incumplimiento de lo determinado sobre la notificación de salida voluntaria recogida en el artículo 39, que en los casos en que las personas extranjeras no hayan regularizado su situación migratoria, el Estado le otorgará un plazo de 30 días para que salga del país.

De la aplicación de la deportación⁴³⁴ se procederá una vez que se cuente con orden judicial, la misma que ordene el abandono obligatorio del territorio nacional. Las personas que hayan sido sancionadas serán excluidas por un plazo de cinco años.

Aquí es importante mencionar los estándares internacionales aplicables a los procesos de deportación, que según la OIM deben respetar como mínimo los siguientes principios⁴³⁵:

determina que en los casos de los extranjeros que hayan contraído matrimonio, se haya reconocido su unión de hecho o tengan hijos de nacionalidad ecuatoriana con anterioridad al cometimiento de la infracción

⁴³² Artículo 29.

⁴³³ Artículo 30.- La exclusión constituye la prohibición de ingreso al territorio nacional, impuesta mediante un procedimiento administrativo establecido por la autoridad de control migratorio. Los ciudadanos del Ecuador deberán salir del territorio nacional y no podrán ingresar por un período de tres años.

⁴³⁴ Artículo 32.

- Principio del debido proceso.
- Principio de no devolución.
- Prohibición de deportación colectiva.
- Principio de unidad familiar.

Sobre los procesos de deportación o expulsión, la Corte IDH en el Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana consideró el criterio desarrollado por Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁴³⁶, que menciona que se deben aplicar mínimos como la no discriminación, información sobre sus derechos, de tal manera que se precautele su situación en referencia a encontrarse en un alto grado de vulnerabilidad, esto fue expresado de la siguiente manera:

se desprende que un proceso que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero, debe ser individual, de modo a evaluar las circunstancias personales de cada sujeto y cumplir con la prohibición de expulsiones colectivas. Asimismo, dicho procedimiento no debe discriminar en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social u otro estatus, y ha de observar las siguientes garantías mínimas en relación con el extranjero: i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación; ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente y presentarse ante ella para tal fin, y iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.⁴³⁷

Esto ha sido recogido por el artículo 20 de este proyecto de ley en tanto a las garantías del debido proceso, a su vez la no devolución solamente se les garantiza a los refugiados y a los solicitantes de refugio en virtud del artículo 41 de la Constitución,

⁴³⁵ OIM, *Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina*, Lima: OIM, 2012, p.69.

⁴³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Los derechos de los No Ciudadanos*. Ginebra: ONU, 2006, disponible en formato html: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizenssp.pdf>

⁴³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. 24 de octubre de 2012, párr. 175, disponible en formato html: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

algo que contraviene el criterio OIM pues su aplicación es amplia en razón de que la persona no puede ser retornada a su Estado de origen en caso de que no lo desee.

Sobre la unidad familiar, se considera que se está respetando este principio, ya que el artículo 61 del COIP menciona que para no ser aplicada la sanción de expulsión del territorio nacional, la persona debe tener hijos o hijas de nacionalidad ecuatoriana, lo que va en concordancia al artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de los niños que en su numeral 1 dice: "Los Estados Partes velarán porque el Niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos..."

La custodia con el fin de ejecución de la deportación⁴³⁸, serán aplicadas una vez que se cuente con orden judicial y en respeto de los derechos de la persona que debe cumplir la sanción. A su vez, se abre la posibilidad de medios alternativos tales como la citación o el resguardo hasta que se ejecute el procedimiento.

La OIM ha determinado a esto como detención administrativa, como parte de las medidas que tiene el Estado en contra de las personas que se encuentren en situación irregular, la misma que está contemplada en el Derechos Internacional de los Derechos Humanos teniendo como principal argumento el peligro de la inminente fuga, sin que se irrespete el artículo 9 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mismo que menciona que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria.⁴³⁹

Además ha determinado garantías que los Estados deben tener en cuenta para la realización de la detención administrativa:

Al momento de producirse la detención, se le debe comunicar al detenido las razones de esta, en una lengua que comprenda.

La duración de la detención administrativa debe prolongarse exclusivamente hasta el tiempo en que dicha medida sea necesaria y debe concluir con la permanencia del migrante, o con su deportación o expulsión. Las situaciones de

⁴³⁸ Artículo 34.

⁴³⁹ OIM. *Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina*. Lima: OIM, 2012, p.64.

- Instancias de apelación administrativa.
- Asesoría jurídica.
- Atención médica, de ser el caso.
- Facilidades para comunicarse con sus familiares.⁴⁴²

Como se acaba de exponer no existe salvedades en tanto a procesos de deportación de nacionales de los países latinoamericanos, por lo que se hace imperioso mencionar el acuerdo al que se llegó en la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones⁴⁴³ "Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana", la misma que fue celebrada en Bolivia entre el 25 y 26 de octubre de 2010, definiendo: "que los Estados Miembros de la CSM se comprometen a evitar la deportación de los ciudadanos de la región por razones migratorias; privilegiando mecanismos de coordinación y acuerdos para la consecución de tal fin."⁴⁴⁴

En tanto a la negativa de salida del Ecuador en razón de los siguientes impedimentos:

- Presenten documentación falsificada, adulterada o destruida a fin de modificar sus efectos.
- Las personas que cuenten con prohibición de salida determinada por un juez.
- Quienes cuenten con sentencia ejecutoriada por delitos tipificados en el COIP y serán puestos bajo la orden de la autoridad competente.
- Las personas contra las que se encuentre en vigencia una orden de prisión preventiva.

Como parte del compromiso del Ecuador con los derechos humanos en especial con los relativos a refugiados y solicitantes de refugio, dando seguimiento a lo realizado en el Registro Ampliado, determina en el artículo 42, que se aplicarán procedimientos

⁴⁴² Artículo 33.

⁴⁴³ La CSM es un proceso que tiene como objetivo generar y coordinar iniciativas, así como programas que promuevan y desarrollen las políticas de las migraciones internacionales y desarrollen la integración regional iniciado en 1999 con la cooperación técnica de la OIM.

⁴⁴⁴ CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. *Acta de acuerdos y compromisos asumidos*. Tiquipaya, 2010, 8B, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8122.pdf?view=1>

especiales para las personas que se han visto desplazadas de manera forzosa. Atendiendo sus necesidades bajo protocolos de asistencia humanitaria.

En el Título V de la Ley, referente a la comunidad ecuatoriana en el exterior, es así que se conceptualiza como emigrante⁴⁴⁵ a toda persona ecuatoriana que se encuentre en el exterior sin importar su situación migratoria, considerando las siguientes condiciones:

- Cuando la persona ha determinado su domicilio en otro país.
- En caso de haber permanecido por más de tres años en el extranjero.
- Cuando se desplace por más de ocho meses fuera del país en un plazo de un año.
- Cuando goce de la calidad de trabajador migratorio según la normativa internacional que haya sido ratificada por el Ecuador.⁴⁴⁶

En tanto a estos requisitos, se puede mencionar que no se está brindando protección integral, cuando las personas en casos de estudios salen del país no serían considerados emigrantes, lo que limita sus derechos, lo que crearía una distinción que claramente puede ser vista como una discriminación y violación al principio de igualdad.

Sobre la identificación de la vulnerabilidad de las personas ecuatorianas en el exterior⁴⁴⁷, se han determinado los siguientes criterios:

- Han sido amenazados o sufren una agresión en contra de su vida o integridad personal.
- NNAs en calidad de no acompañados o separados.

⁴⁴⁵ Artículo 43.

⁴⁴⁶ La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la misma que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 ratificado por el Ecuador el 5 de febrero de 2002, en su artículo 2 numeral 1 dice: "Se entenderá por trabajador migratorio toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional."

⁴⁴⁷ Artículo 46.

- Personas con discapacidad, enfermedades catastróficas y adultos mayores que se encuentren en riesgo.
- Quienes sean víctimas de violaciones derechos humanos debido a la discriminación.
- En situación de indigencia en su destino o en el país de tránsito.
- Trabajadores migratorios víctimas de explotación laboral.
- Víctimas de trata y tráfico de personas.
- Personas afectadas por causas de políticas migratorias que violen sus derechos y a causa de esto se encuentren en indefensión.
- Personas que por catástrofes naturales, conflictos internos o guerras vea que use su vida, libertad o integridad se vean amenazadas.
- Quienes requieran la asistencia de repatriación al igual que sus familiares.
- Ecuatorianos que por motivos de turismo se encuentren en el exterior y de manera inesperada se vean en condiciones de vulnerabilidad.

Acá cabe ser enfáticos en tanto a la nueva Constitución que no solamente cuenta con el mayor número de derechos sobre todo en la comparación de otras constituciones, al mismo tiempo los complementa con un nuevo sistema social basado en el Sumak Kawsay, lo cual constituye el constitucionalismo social. "Esta nueva articulación constitucional pretende fracturar una cosmovisión antagónica del postulado liberal y ha sido objeto crítico de los pregoneros y dogmáticos liberales. Por ello se hace necesaria su justificación en clave históricos y doctrinal"⁴⁴⁸

Como se advirtió en el segundo capítulo de esa disertación, la migración tuvo grandes impactos sobre la estructura familiar y mecanismos de comunicación, es así que el artículo 50, define al Estado como responsable de la localización de familiares extraviados o incomunicados en coordinación con los países de tránsito o destino.

⁴⁴⁸ PALACIOS ROMERO, Francisco. *Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kawsay publicado en Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 42.

Sobre la comunidad extranjera en el Ecuador, se determina cómo inmigrante⁴⁴⁹ a toda persona que no cuente con la nacionalidad ecuatoriana y se encuentre en territorio nacional, manteniendo el ánimo de permanecer por un tiempo o de manera definitiva en el país.

Los plazos de permanencia para los transeúntes⁴⁵⁰, a los que se los divide en tres categorías:

- Turismo, 90 días y en caso de nacionales de UNASUR podrán prorrogar su estadía por 90 días más.
- Pasajeros en tránsito, cinco días.
- Personas que mantienen sus domicilios en territorios de los países limítrofes con el Ecuador y requieren ingresar diariamente por zonas de integración fronteriza, deben registrarse ante la autoridad de Movilidad Humana.

Las calidades migratorias⁴⁵¹ se reducen a tres considerando que la Ley de Extranjería determinaba en su artículo 12 que los inmigrantes se encontraban clasificados en once categorías. En esta ocasión en razón del principio de movilidad humana se los divide en: temporal (dos años), permanente (más de dos años y hasta cinco) y residente (por más de diez años de manera indefinida).

Para las personas interesadas en permanecer en el país de manera indefinida encontramos tres casos⁴⁵²:

- Realizar una actividad económica, profesional, educativa, artística, académica, religiosa, productiva o de cualquier índole que le permita obtener medios de subsistencia.

⁴⁴⁹ Artículo 53.

⁴⁵⁰ Existe un error el proyecto de ley puesto que se duplica el artículo 53, sin embargo en esta investigación se ha tenido acceso a uno de los borradores.

⁴⁵¹ Artículo 56.

⁴⁵² Artículo 57.

- En razón del principio de unidad familiar se otorgará una visa al cónyuge, pareja de unión de hecho o a quienes tengan papel segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad de parentesco con una persona ecuatoriana.
- Quiénes hayan registrado su domicilio en el Ecuador con calidad migratoria vigente por un plazo mayor a diez años.

Ahora bien, una vez que hemos descrito las calidades migratorias comparadas con principios de la Constitución y estándares internacionales aplicables, debemos enumerar los tipos de visa aplicados para inmigrantes temporales o permanentes:

Tabla 33: Tipos de Visa

Visa de uso múltiple	Visa especial	Visa convenio	Visa humanitaria
<ul style="list-style-type: none"> •Habilita a la persona para la realización de una o más actividades lícitas 	<ul style="list-style-type: none"> •Para diplomáticos de otros países, funcionarios de otros estados que se encuentren acreditados por su país para venir al Ecuador invitados por el gobierno ecuatoriano para eventos oficiales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Determinadas en base de relaciones bilaterales, multilaterales o regionales en materia migratoria 	<ul style="list-style-type: none"> •Otorgada a las personas para que puedan ingresar en el país hasta que la situación de vulnerabilidad suceda y sea superada.

Fuente: Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana
Elaboración: Autor

Como se puede observar, esto sistematiza una serie de normativa que se encontraba en distintas leyes o decretos, pero cabe mencionar que desde la perspectiva de los derechos humanos, si nos centramos en lo relativo a la visa humanitaria, esto se consagra con el fin de dar protección a las personas refugiadas,

apátridas y abre la puerta a su entrega a casos similares como lo descrito para ciudadanos de nacionalidad haitiana después del terremoto.

Claro está que el artículo 62, menciona algo que termina de cierta manera es el punto de inflexión de la movilidad humana, recordemos lo sucedido con la imposición de visas para los ciudadanos de nueve países (China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia), solicitando durante el 2016 el mismo requisito para las personas cubanas. Esto implica que el Estado tiene la facultad discrecional de conceder, negar o revocar las visas en razón de su soberanía.

Como se ha podido observar, un elemento transversal de este proyecto de ley es la soberanía como ese acto discrecional del Estado para otorgar o revocar una calidad migratoria, muy similar a la definición de Carl Schmitt y que es definido por Agamben, pues a su entender “se reducía entonces a identificar quién, en el interior del orden jurídico, estaba investido de unos poderes determinados, sin que eso supusiera que el propio umbral del ordenamiento fuera puesto en ningún momento en tela de juicio.”⁴⁵³

Esta decisión soberana marca una diferencia tajante entre lo externo y lo interno, algo que se ve reflejado en la exclusión y la inclusión, se convierte así en una estructura que supera lo jurídico al igual que lo político, creando de esta manera que “el derecho se refiere a la vida y la incluye en él por medio de la propia suspensión.”⁴⁵⁴

Ahora bien, al tratar específicamente lo relativo al ejercicio soberano de un Estado a través de la ley como en este caso, se puede mencionar que la en líneas generales la humanidad se encuentra bajo las normas que se mantienen como un llamado punto cero, llegando a ser invasora dejando a las personas en estados de “ni libre no libre” que viene a ser una relación de abandono sin tener una vinculación adecuada con los interesados.⁴⁵⁵

⁴⁵³ AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-textos, 2006, p. 22.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 42-43.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 70-72.

La soberanía por mucho tiempo fue también considerada como el poder entre el derecho a la vida o la muerte, así se lo aplicaba en el Imperio Romano, obviamente esta concepción cambió en el tiempo llegando así a considerar a las declaraciones de derechos como el sitio de transición desde la soberanía real de origen divino a la llamada soberanía nacional, transformando al súbdito en ciudadano.⁴⁵⁶

Esta situación particular en que las personas gozan de la calidad de ciudadano, no solamente es una “sujeción genérica a la autonomía real o a un sistema legal específico...”⁴⁵⁷ sino que incluye al principio de igualdad con un nuevo estatuto sobre la vida en tanto a su origen, algo que tanto en los casos del Nacismo y del Fascismo implicaron la readecuación entre la vinculación de las personas con la ciudadanía sobre soberanía nacional y la declaración de derechos.⁴⁵⁸

Finalmente, Agamben menciona que: “la aportación fundamental del poder soberano es la producción de la vida como elemento político original y como umbral de articulación entre naturaleza y cultura...”⁴⁵⁹

Lo cual es detallado por Ferrajoli como el cambio de la relación del Estado con las personas pues se supera la situación de soberano versus súbdito en razón del nacimiento del Estado liberal limitado por la división de poderes, el principio de legalidad y los derechos fundamentales.⁴⁶⁰

A partir de las nuevas políticas de atención a las emigrantes a través de planes o proyectos, la institucionalidad que transformó a la Secretaría del Migrante en parte de la Cancillería como un Viceministerio de Movilidad Humana, que implicó también ampliar el concepto migratorio y sus alcances.

⁴⁵⁶ Ibídem, p. 162-163.

⁴⁵⁷ Ibídem, p. 164.

⁴⁵⁸ Ibídem, p. 165.

⁴⁵⁹ Ibídem, p. 230.

⁴⁶⁰ FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004, p. 138.

Por esta razón la cual se suma a la voluntad política de buscar el retorno en condiciones dignas de las personas ecuatorianas que se vieron forzadas a buscar oportunidades lejos de su patria. Es así, que de manera adecuada se incluye dentro de la protección a quienes han regreso⁴⁶¹ (permanencia de tres años o más fuera del país) o desean regresar (condiciones de vulnerabilidad)⁴⁶². A su vez, no sólo por la importancia que tuvieron y tienen para el Ecuador, son catalogados como un grupo de atención prioritaria obligando al Estado a identificar sus necesidades.⁴⁶³

Para este colectivo que se encuentra compuesto por personas que lo han realizado de manera voluntaria, forzada (por orden de autoridad competente) o humanitario/solidario, por lo que tienen derecho a un retorno asistido⁴⁶⁴, recuperación de talentos⁴⁶⁵, reinserción⁴⁶⁶, incentivos y beneficios⁴⁶⁷, fomento al emprendimiento⁴⁶⁸, acceso al sistema financiero⁴⁶⁹, a la seguridad social⁴⁷⁰ e inclusión educativa⁴⁷¹.

⁴⁶¹ Artículo 64.

⁴⁶² Artículo 65.

⁴⁶³ Artículo 67.

⁴⁶⁴ Artículo 70.- En casos de extrema vulnerabilidad, debidamente valorados por la normativa vigente, el Estado ecuatoriano prestará ayuda necesaria para el retorno de ecuatorianos y sus familias. La autoridad de Movilidad Humana emitirá la normativa pertinente considerando los criterios de equidad y proporcionalidad entre la ayuda y la necesidad familiar.

⁴⁶⁵ Artículo 71.- El Estado Ecuatoriano facilitará el retorno de talentos humanos técnicos, profesionales y científicos, así como motivará en el sector público y privado la creación de bolsas de empleo, con ofertas laborales que estarán a disposición de las personas ecuatorianas en el exterior y los retornados en el Ecuador.

⁴⁶⁶ Artículo 72.-Las y los ecuatorianos retornados podrán preparar su regreso voluntario, actualizar sus conocimientos sobre el Estado ecuatoriano, las obligaciones y derechos que les asisten, así como prepararse para su reincorporación a la vida laboral, social, económica, cultural y la reintegración familiar. El Estado ecuatoriano apoyará esta reinserción con políticas y programas tendientes a la integración autónoma y positiva.

⁴⁶⁷ Artículo 73.- Los incentivos y beneficios que el Estado crease en beneficio de la comunidad ecuatoriana retornada serán otorgados por única vez al núcleo familiar de la persona retornada y podrán ser solicitados hasta 12 meses después de su regreso al territorio nacional.

⁴⁶⁸ Artículo 74.-Todas las instituciones del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de sus competencias, deberán diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento tales como: proyectos empresariales, de innovación, comerciales, de servicios, tecnológicos, profesionales, artesanales, socioproductivos, educativos, socioculturales, sin perjuicio de otros que sean creados pensando en el desarrollo para personas retornadas y sus familias. Con especial atención recibirán las iniciativas de valor agregado y que se enmarquen en el cambio de la matriz productiva, para cuyo efecto se potenciará la asociatividad y la economía popular y solidaria.

⁴⁶⁹ Artículo 75.-Las instituciones del sistema financiero desarrollarán mecanismos para homologar los antecedentes crediticios y las referencias bancarias de otros países, con el fin de facilitar a la comunidad ecuatoriana retornada el acceso a sus servicios y beneficios.

En tanto a las naturalizaciones existen cinco tipos⁴⁷²:

1. Carta de naturalización (acto administrativo).
2. Adopción de NNA de otra nacionalidad por parte de una persona ecuatoriana.
3. Hijo o hija de padre o madre que hayan accedido a la naturalización.
4. Matrimonio o unión de hecho.
5. Por haber prestado servicios relevantes (actos altruistas, humanitarios, científicos, culturales, deportivos e intelectuales) para el país.

En razón de lo determinado en el artículo 1 de la Convención para evitar los casos de Apatridia de 30 de agosto de 1961, el mismo que determina cómo obligación de los Estados otorgar la nacionalidad a las personas nacidas en su territorio, determina en la Ley Orgánica de Movilidad Humana que los ecuatorianos por nacimiento no pueden renunciar mientras que las personas que son ecuatorianas por naturalización deberán presentar su solicitud expresa ante la autoridad competente.⁴⁷³

La carta de naturalización puede ser revocada⁴⁷⁴, En razón de que un juez competente determine la falsificación de la documentación presentada para el trámite administrativo o cuando la persona que se haya naturalizado cometa actos que desestabilicen la política o los intereses de seguridad del Estado.

Asilo diplomático

Este derecho se divide en dos el activo⁴⁷⁵ y el pasivo⁴⁷⁶, el primero parte de la soberanía del Ecuador dando protección dentro de las representaciones diplomáticas a

⁴⁷⁰ Artículo 76.-El sistema de seguridad social desarrollará mecanismos de inclusión y facilidades de acceso para la comunidad ecuatoriana retornada.

⁴⁷¹ Artículo 77.-El sistema público de educación facilitará la inserción educativa de los hijos de ecuatorianos retornados, fomentará la integración y evitará la discriminación por la condición migratoria de niños, niñas y adolescentes.

⁴⁷² Artículo 103.

⁴⁷³ Artículos 107 y 113.

⁴⁷⁴ Artículo 114.

⁴⁷⁵ Artículo 120.

⁴⁷⁶ Artículo 121.

las personas de otra nacionalidad cuando su vida, libertad e integridad se encuentren en peligro y las motivaciones sean de carácter político fundadas en su país de origen o el otro, sin tener ningún mecanismo para defenderse.

Como obligaciones del asilado se encuentran el observar y respetar las normas determinadas por el Jefe de Misión y de manera periódica se informará a la Cancillería sobre la situación de la persona protegida.

El segundo, llamado asilo pasivo, se configura toda vez que otro Estado concede la protección internacional y el Ecuador debe entregar el salvoconducto para que la persona pueda ser trasladada al puerto migratorio con el fin de abandonar el país.

En el contexto comparado sobre el asilo diplomático, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, dentro de su Resolución 06441-98 de 4 de septiembre de 1998 en relación al recurso de hábeas corpus interpuesto por Álvaro Leiva Durán, persona que argumentaba ser un perseguido del ex Presidente de Colombia, Ernesto Sámpér, contra el Ministro de Relaciones Exteriores y el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, dijo: ...”el asilo político es un principio jurídico de rango superior que se manifiesta en actos humanitarios de solidaridad y que convierte al territorio nacional en lugar inviolable para proteger a los individuos de otros países, cuando son perseguidos en razón de sus preferencias o actuaciones políticas o ideológicas...”⁴⁷⁷

De igual forma, la CIDH ha mencionado que el asilo es un derecho pero que a su vez tiene limitaciones de la siguiente manera:

El asilo es una institución en virtud de la cual se protege a individuos cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o en peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado. Uno de los

⁴⁷⁷ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Expediente 98-005689-007-CO-E*. 4 de septiembre de 1998, disponible en formato html: <http://sitios2.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/1998/6441-98.htm>

supuestos de tal figura es el asilo político, que ha sido especialmente desarrollado en América Latina. Los Estados han aceptado, a través de diversas fuentes del derecho internacional, que existen limitaciones al asilo, conforme a las cuales dicha protección no puede ser concedida a personas respecto de las cuales hayan serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, tales como crímenes de lesa humanidad.⁴⁷⁸

Se debe considerar, que durante la década de los ochenta, con el conflicto que se llevó a cabo en Centroamérica, el continente contaba a la par con una normativa aplicable al asilo diplomático y otra que resurgía como una protección específica a los refugiados, es decir la Declaración de Cartagena, lo que en muchas ocasiones llevaba a la confusión.

Es más, la encontramos como práctica generalizada en el contexto del continente americano, puesto que el derecho de asilo está muy vinculado al desarrollo de las constituciones de: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.⁴⁷⁹

En el caso de Ecuador el proceso de determinación de asilo no cuenta con mayores requisitos y su definición es imprecisa, algo que no solo una complicación de este país sino que es compartida con los países enumerados en el párrafo anterior, lo que en palabras de César San Juan, quién elaboro un análisis comparado de la legislación considera que:

no tiene mayor entidad tratar el alcance dado a la protección de los asilados según el concepto emanado del derecho internacional americano, porque aún cuando se pueda discutir su carácter de derecho subjetivo o no, la regulación dada a ese instituto por las legislaciones internas es en general limitado a determinar cuál es el organismo competente para otorgarlo.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Capítulo V El asilo y su relación con crímenes internacionales*, Washington: OEA, 2000, disponible en formato html: <https://www.cidh.oas.org/asilo.htm>

⁴⁷⁹ GIL-BAZO, Teresa. *El asilo en la práctica en América Latina y África*. UNCHR, 2013, p. 12.

⁴⁸⁰ Comp. FRANCO LEONARDO. *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José de Costa Rica: ACNUR, 20054, p. 28, disponible en formato html: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22563.pdf>

Refugiados

El artículo 117 dice: “El reconocimiento del refugiado, asilado o apátrida por parte del Estado ecuatoriano obliga al ciudadano a gestionar una calidad migratoria o visa”, en esta aseveración es necesario mencionar que en los procesos de refugio son declarativos el contrario de lo dicho por el proyecto de ley, de tal manera que han existido una serie de buenas prácticas así como estándares sobre el tema.

Para ACNUR la persona es refugiada desde el instante mismo que se ve obligado a huir por alguno de los motivos determinados en la Convención de 1951 de tal manera que:

“una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.”⁴⁸¹

Criterio que fue compartido y aplicado por la Corte IDH dentro del caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia, en el que determinó que existían obligaciones estatales en razón del procedimiento de tal manera que:

Dado el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado, y aún con el importante rol otorgado al ACNUR en el contexto de la protección internacional, es a los propios Estados Parte en la Convención de 1951, de manera prioritaria, a los que corresponde el reconocimiento de dicha condición, a partir de procedimientos justos y eficientes destinados al efecto.⁴⁸²

Como una buena práctica se puede citar a la Argentina, puesto que en su Ley No. 26.165, su artículo 2 dice: “**Conforme al carácter declarativo** que tiene el

⁴⁸¹ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*. 1992, párr. 28, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>

⁴⁸² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, 25 de noviembre de 2013, párr. 147, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf?view=1>

reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento.”

Sin embargo a pesar de esta situación que contraviene a las obligaciones internacionales, el Ecuador en tanto a las personas refugiadas, asiladas y apátridas, los reconoce como un colectivo que amerita la protección internacional⁴⁸³, a quienes el Estado les garantiza en igualdad y sin ningún tipo de discriminación el acceso y goce de derechos.

El artículo 124 configura tres posibles escenarios para que una persona pueda ser reconocida como refugiada:

Tabla 34: Definiciones de refugio

Definición individual	<ul style="list-style-type: none"> • Fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.
Apátrida	<ul style="list-style-type: none"> • Carecer de nacionalidad y hallándose, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera, a causa de temores fundados, regresar a él.
Definición ampliada	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público

Fuente: Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana

Elaboración: Autor

⁴⁸³ El artículo 118 sostiene que esta protección internacional podrá ser revocada por el Estado en caso de cesación o extinción de las causas que dieron lugar al reconocimiento.

En tanto a la definición individual se cumple con lo dictaminado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que reza:

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Sin embargo, como como se puede analizar en la segunda definición, la cual tendría mucho más que ver con las normas de apatridia más que con las de refugio, por lo que sería pertinente su modificación a la luz de lo dictado en la Convención en su artículo 1 numeral 2 que dice textualmente: “o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”

A su vez, como se nota, no existe ninguna referencia a persecuciones por género u orientación sexual, algo que ha sido debatido como parte de la pertenencia a un grupo social determinado, que ACNUR le ha dado el siguiente alcance:

“suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares...La pertenencia a ese determinado grupo social puede ser la causa fundamental de la persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo a la política gubernamental.”⁴⁸⁴

En búsqueda de la progresión de los derechos, ACNUR consideró ciertos elementos que por la condición del género o la orientación sexual pueden ser interpretados como motivos de persecución y temor fundado, diciendo que:

Las circunstancias particulares de cada individuo determinan cuándo se puede hablar de un temor fundado de persecución. Si bien hombres y mujeres podrían

⁴⁸⁴ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*, 1992, párr. 77-79, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>

padecer el mismo tipo de daños, también existe la posibilidad de que sufran formas de persecución específicas de su sexo. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional reconocen claramente que ciertos actos, como la violencia sexual, incumplen con estos estándares, y defienden su inclusión como forma grave de abuso equivalente a persecución. En este sentido, el derecho internacional puede asistir a los encargados de la toma de decisiones a determinar el carácter persecutorio de ciertos actos. No cabe duda de que la violación y otras formas de violencia de género, tales como la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina, la violencia doméstica y la trata de personas, constituyen actos que ocasionan un profundo sufrimiento y daño tanto mental como físico, y que han sido utilizadas como mecanismos de persecución, ya sea por agentes estatales o particulares.⁴⁸⁵

Es así como, varios países de la región incluyendo a Uruguay, que determinó en su Ley No. 18.076⁴⁸⁶, la misma que regula el derecho al refugio, dice en su artículo 2 literal a, en el que incluye como motivos de persecución a la orientación sexual y al género de la siguiente manera:

Artículo 2º. (Cláusula de inclusión).- Será reconocido como refugiado toda persona que: A) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, **género**, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o -a causa de dichos temores- no quiera acogerse a la protección de tal país, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o -a causa de dichos temores-, no quiera regresar a él.

Esto sin duda va de la mano del criterio de ACNUR en tanto a que la protección en los casos de persecución de género de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que en su artículo 4, determinan como derechos: el respeto a la vida, la integridad física, psíquica y moral así como el derecho a no ser sometida a torturas.

⁴⁸⁵ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS, *DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, ACNUR, 2002, párr.9, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1753.pdf?view=1>

⁴⁸⁶ REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, *Ley No. 18.076*, 5 de enero de 2007, disponible en formato html: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/URY/INT_CCPR_ADR_URY_14919_S.pdf

En el mismo sentido esta obligación de los Estados también debe garantizar este derecho al colectivo GLBTI, puesto que sufren discriminación y/o persecución por su orientación sexual.

ACNUR ha desarrollado una serie de criterios⁴⁸⁷ para la inclusión de la persecución por la orientación sexual, diciendo:

Las amenazas de graves abusos y violencia son comunes en las solicitudes LGBTI. La violencia física, psicológica y sexual, incluida la violación, por lo general reuniría el umbral requerido para establecer la persecución. La violación en particular, ha sido reconocida como una forma de tortura, dejando en la víctima cicatrices psicológicas profundas. La violación en particular ha sido identificada como un factor que está siendo utilizado para fines tales como la intimidación, degradación, humillación, discriminación, castigo, control o destrucción de la persona. Al igual que la tortura, es una violación de la dignidad personal... La detención, incluida la detención en instituciones psicológicas o médicas, basada únicamente en la orientación sexual y/o la identidad de género se considera una violación de la prohibición internacional contra la privación arbitraria de la libertad, y normalmente constituiría persecución.⁴⁸⁸

A su vez, existen nuevos elementos de análisis a nivel mundial sobre otras posibles condiciones bajo las cuales se debería ampliar la definición de refugio, es así que entra en discusión lo relativo al impacto de los desastres naturales en la movilidad de las personas, según un estudio realizado por la iniciativa Nansen, menciona que alrededor de ocho millones en Sudamérica entre el 2000 y 2015 fueron evacuadas o debieron desplazarse a razón de inundaciones, erupciones volcánicas, deslaves, terremotos, entre otros fenómenos naturales.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Este Organismo Internacional ha dictado los siguientes criterios para la protección de personas LGBTI: Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género (de 2008), el documento La Protección de Solicitantes de Asilo y Refugiados Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales (de 2010), la guía El Trabajo con personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, e intersexuales durante el desplazamiento forzado (de 2011) y la Directriz sobre Protección Internacional N.9 (de 2012).

⁴⁸⁸ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La protección internacional de las personas LGBTI*. México: ACNUR, 2014, párr. 20-21, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9872>

⁴⁸⁹ RODRIGUEZ SERNA, Nicolas. *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America*. Quito: Nansen Initiative, 2015, p. 11-12.

Bajo este contexto, se sostiene que ante la situación de desastre las personas se ven obligadas a dejar sus hogares en búsqueda de protección y asistencia humanitaria, la misma que podría ser atendida de mejor manera por los países vecinos, tal y como lo sucedido con la inundación durante el 2010 donde los servicios de emergencia de Colombia se encontraron desbordados y la gente se desplazó a Ecuador en búsqueda de ayuda.⁴⁹⁰

Estos procesos de movilidad pueden acarrear situaciones de tensión y serios disturbios del orden y la seguridad, lo que implica que la protección se sitúe en tres momentos, es decir, antes, durante y después del cruce de las fronteras, en razón del criterio humanitario de tal manera que puedan acceder a procesos administrativos de regularización migratoria, sin embargo en tanto a las personas refugiadas, se realiza un énfasis especial diciendo:

In general, disaster situations and the effects of climate change in cross-border mobility do not as such fall within the scope of application of international or regional refugee protection instruments. However, in some cases, refugee law or similar protection under human rights law will be applicable. For instance, the effects of a disaster may create international protection concerns by generating violence and persecution, such as when a collapse of governmental authority triggered by the disasters lead to violence and unrest or when a government uses a disaster as pretext to persecute its opponents.⁴⁹¹

Esto tiene relación directa con la definición ampliada que fue expuesta con la Declaración de Cartagena de 1984, que solamente determina como escenarios posibles a: la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, olvidándose de la violencia generalizada, agresión extranjera y los conflictos internos. De manera textual se dice:

Considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

⁴⁹⁰ Ibídem, p. 15

⁴⁹¹ Ibídem, p. 26-28.

Esto ya fue sentenciado por la Corte Constitucional, recordando que el Decreto Ejecutivo 1182 había eliminado la definición ampliada, por lo cual como se expuso anteriormente, en su declaración de inconstitucionalidad parcial, solicitó que se incluya como parte de la normativa de protección a los refugiados.

Ahora bien, una vez que hemos analizado las definiciones de refugio establecidas en este proyecto de ley, el mismo proyecto determina algunos requisitos para ser reconocidos en base del acceso al proceso para lo cual es necesario:⁴⁹²

- Encontrarse en territorio nacional⁴⁹³ y presentar su solicitud dentro del plazo de 90 días posteriores de su ingreso ante la autoridad competente.
- Identificarse por un medio idóneo.
- Presentar requisitos pertinentes según la normativa aplicable.
- Resolución favorable de la autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Acá podemos denotar como una vez que la Corte Constitucional dictó la inconstitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo 1182 se otorgan 90 días, como un plazo razonable.

Sobre el plazo, el criterio de ACNUR ha sido partidario de que no se establezca y que es una buena práctica, pero la imposición de un plazo fatal es sinónimo de arbitrariedad y limita en el tiempo a que una persona solicitante acceda a un proceso del que dependen sus derechos, sin embargo también admite que a pesar de la existencia de un plazo se le dé la oportunidad al solicitante de explicar sus razones por las que no pudo acercarse en el tiempo determinado.⁴⁹⁴

⁴⁹² Artículo 125.

⁴⁹³ Esta por ejemplo es una de las principales diferencias con el asilo político.

⁴⁹⁴ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Protección de refugiados en América Latina Buenas prácticas legislativas*, Brasilia: ACNUR, 2010, p. 101.

En este sentido, en el documento elaborado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado “Los derechos de los No ciudadanos” sobre este punto manifiesta: “Los plazos de presentación de las solicitudes de asilo no deben ser tan cortos que impidan a los solicitantes disfrutar de la protección que les es debida en virtud del derecho internacional.”⁴⁹⁵

Sobre esto un 60% de los países de la Región mantienen una buena práctica de no imponer un plazo para presentar la solicitud de refugio entre los que encontramos a: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Mientras que en el restante 40% se encuentra El Salvador que impone un tiempo plazo de 5 días, seguido por Belice con 14 días, República Dominicana 15, México y Perú con 30, Colombia 60 seguidos por los 90 días establecidos por Bolivia y Ecuador.

Tabla 35: Normativa regional de refugio

País	Plazo	Normativa
Argentina	No	Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (2006)
Belice	14 días	Refugee Act (2000)
Bolivia	90 días	Ley No. 251 (2012)
Brasil	No	Ley No. 9.474 (1997)
Chile	No	Ley No. 20.430 (2010)
Colombia	60 días	Decreto 2840 (2013)
Costa Rica	No	Reglamento de Personas Refugiadas (2011)

⁴⁹⁵ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Los derechos de los No Ciudadanos*. Ginebra: ONU, 2006, p. 33.

Ecuador	90 días	Decreto Ejecutivo 1182 (2012)
El Salvador	5 días	Ley para la Determinación de la condición de personas refugiadas (2002)
Guatemala	No	Acuerdo Gubernativo No. 383 (2001)
Honduras	No	Ley de Migración y Extranjería (2003)
Jamaica	No	Refugee Policy (2009)
México	30 días	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011)
Nicaragua	No	Ley No. 655 de Protección a Refugiados (2008)
Panamá	No	Decreto Ejecutivo No. 23 (1998)
Paraguay	No	Ley No. 1,938 (2002)
Perú	30 días	Ley del Refugio (2002)
República Dominicana	15 días	Decreto 2330 (1984)
Uruguay	No	Ley 18.076 (2006)
Venezuela	No	Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (2001)

Fuente: ACNUR
Elaboración: Autor

En relación al requerimiento del Estado de identificación por medio idóneo, se debe tomar en cuenta que en momento de tensión donde la vida, libertad, integridad están en riesgo, difícil sería solicitar que antes de abandonar su hogar deban tener a la mano documentos como pasaportes o cédulas, además en muchos casos documentados de refugiados de nacionalidad colombiana, miembros de la Fuerza Pública, quienes han sido enjuiciados en casos como el de los falsos positivos entre otros, por lo que el hecho de solicitarle la documentación oficial puede implicar que se daba acercar a la embajada o consulado de país de origen y nuevamente se encuentre en riesgo.

En correlación a lo que se ha venido enunciando sobre la falta de documentación de identidad de los refugiados, se debería aplicar lo realizado en Costa Rica en su Decreto N° 36831-G vinculado a la asistencia administrativa, comprendida de la siguiente forma:

Artículo 9º.- Las autoridades competentes tomarán las medidas oportunas para asistir a la persona refugiada o al solicitante de esta condición, respetando su derecho a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de origen o residencia habitual, cuando para el ejercicio de sus derechos y obligaciones debieran, en circunstancias normales, requerir los servicios consulares de su país de origen o residencia habitual en el país de asilo, para la obtención de documentos oficiales, tales como documentos de viaje, traducciones, legalización de certificados de nacimiento, estado civil, antecedentes penales, estudios académicos y/o técnicos y demás actos administrativos, en los casos en que el ente persecutor sea el estado o cuando no se hayan suscrito protocolo facultativo entre Costa Rica y su país de origen o residencia habitual. En caso de que la documentación aportada por el solicitante o la persona que tenga el estatus de refugiado se presuma fraudulenta se activará el proceso administrativo correspondiente.⁴⁹⁶

En concordancia se debería aplicar el principio de no sanción por ingreso ilegal al país, elemento que no es tomado en cuenta en el proyecto de ley y que se encuentra determinado en el artículo 31 de la Convención de 1951 y además ha sido contemplado por ACNUR determinado que:

⁴⁹⁶ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*. 1992, párr. 61, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>

La legislación de ciertos Estados impone severas penas a sus nacionales que salen del país ilegalmente o que permanecen en el extranjero sin autorización. En los casos en los cuales existen motivos para creer que una persona, debido a su salida ilegal o a su estancia en el extranjero sin autorización, es susceptible de verse severamente sancionada de tal manera, su reconocimiento como refugiado estará justificado si puede demostrarse que sus motivos para salir o para permanecer fuera del país están relacionados con aquéllos que van expuestos en el apartado 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951.

Retomando el proyecto de ley ecuatoriano, el proceso contiene cuatro características:

1. Las solicitudes presentadas se las hará ante la autoridad de movilidad humana con competencia según su territorio.
2. La persona solicitante así como el oficial de elegibilidad (Estado) tienen la carga compartida de la prueba.
3. Se presupone la buena fe del solicitante de refugio.
4. En caso de necesitar un traductor o asistencia especializada por ser una persona con discapacidad se lo proporcionará el Estado.

En este acápite se considera oportuno la aclaración de que las solicitudes se presenten ante la autoridad de movilidad humana, considerando que en muchos casos de frontera por ejemplo son la Fuerzas Armadas que debido a su competencia podrían recibir una petición de refugio, de la misma manera según la práctica esto podría pasar en puertos marítimos, terrestres o aéreos, donde personal de la Dirección de Migración deberían contar con la capacitación y habilidades para reconocer un caso y darle la atención pertinente.

En tanto, a los principios aplicables a los solicitantes de refugio quedan enunciados solamente dos, no devolución y debido proceso, teniendo el primero como una excepción, las personas que son consideradas por el Estado como peligrosas para la seguridad del Estado o que se encuentre sentenciado por un delito con pena de la libertad mayor a cinco años según el COIP.

Algo que para el criterio de la Corte IDH no solo puede delimitarse a una cuestión meramente de procedimiento de verificación del cometimiento de un delito y su pena, sino que implica que existe una responsabilidad estatal de análisis en relación a lo argumentado por la persona para no ser devuelta, de tal manera que:

cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión. Esto implica respetar las garantías mínimas referidas, como parte de la debida oportunidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y, si se constata ese riesgo, no debería ser devuelto a su país de origen o donde exista el riesgo.⁴⁹⁷

Claro está que la protección internacional no puede ser otorgada a todas las personas y en consecuencia el Ecuador realiza en el artículo 129 de este proyecto de ley la determinación de la negativa de reconocimiento así como las causales de exclusión⁴⁹⁸ bajo los siguientes escenarios:

Tabla 36: Negativa de reconocimiento y cláusulas de exclusión

<p>Negativa de reconocimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Personas ecuatorianas. • Quienes tengan pendiente un proceso penal en su contra hasta que se ratifique su inocencia. • Personas que cuenten con protección internacional de algún organismo de Naciones Unidas. • Quienes tengan su residencia en un tercer país y este les pueda garantizar sus derechos
<p>Exclusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que se encuentre sentenciado por un delito con pena de la libertad mayor a cinco años según el COIP • Haya cometido delitos fuera del Ecuador con anterioridad a ser reconocido como refugiado. • Quienes tengan pendiente un proceso penal en su contra hasta que se ratifique su inocencia. • Personas ecuatorianas.

⁴⁹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, 25 de noviembre de 2013, párr. 136, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf?view=1>

⁴⁹⁸ Artículo 130.

En este punto hay claramente una confusión y falta de descripción de los términos empleados por la Convención de 1951, la cual determina tres posibilidades: la cesación, la revocatoria y la extinción, por lo que se hace necesario que se armonicen los alcances de cada una en razón de las obligaciones internacionales.

Sobre la cesación, por ejemplo ACNUR identifica que se pueden aplicar bajo tres escenarios: “a) voluntariedad: el refugiado debe actuar voluntariamente: b) intención: el refugiado debe tener el propósito, con su comportamiento, de acogerse de nuevo a la protección del país de su nacionalidad; c) efectos: el refugiado debe obtener efectivamente esa protección.”⁴⁹⁹

Es decir, la persona ha retornado voluntariamente a su país de origen o al país en el que fue víctima de persecución, razón por la que de manera expresa se pone bajo la protección de ese Estado, en consecuencia ya no es necesario que goce de protección internacional.

En tanto las cláusulas de exclusión, las mismas que se encuentran en el numeral 1 literal F de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, determinan tres posibles condiciones para que las personas que se encuentren inmersas no puedan gozar de la protección internacional determinado textualmente:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

A su vez, tanto la negativa de reconocimiento como la exclusión tienen en común como circunstancia decisora que una persona hasta que no se ratifique su inocencia en

⁴⁹⁹ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*. 1992, párr. 119, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>

un proceso penal no podrá gozar de protección internacional, algo que es inconstitucional puesto que el artículo 76 numeral 2, al igual que el artículo 5 numeral 4 del COIP mencionan: Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

Elemento que a pesar de que fue parte de la sentencia de la Corte IDH en contra del Ecuador en el caso Suárez Rosero vs. Ecuador, no ha sido considerando el criterio de este organismo, que en aquella situación sostuvo que: "...el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada."⁵⁰⁰

Apátridas

Para finalizar lo referente a las personas con necesidad de protección internacional, nos encontramos con los apátridas que bajo el artículo 136 son reconocidos quienes:

- Fueron nacionales de un Estado desaparecido.
- Tienen la nacionalidad de un país que no es reconocido por Naciones Unidas.
- No cuentan con registro de nacimiento de su país de origen.

Esta definición intenta ser bastante expresa en tanto a lo expresado por la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954, la misma que de manera general en su artículo 1 dice: "A los efectos de la presente Convención, el término «apátrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por

⁵⁰⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. 12 de noviembre de 1997, párr. 77, disponible en formato html: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf

ningún Estado, conforme a su legislación.”⁵⁰¹ Y que a su vez, se encuentra dentro de los criterios de ACNUR sobre las Directrices sobre la Apatridia.⁵⁰²

Como parte de las medidas para la erradicación de la apatridia⁵⁰³, el Ecuador cuenta con el otorgamiento de la nacionalidad, entrega de documento de identidad así como el pasaporte, lo cual va acompañado del mecanismo excepcional de naturalización.⁵⁰⁴

Trata y tráfico de personas

Como se ha expresado durante esta disertación, el Ecuador es un país de tránsito por lo que ha empleado una serie de políticas para la prevención de la migración riesgosa, como se pudo observar se mantiene la solicitud de visa de turismo para ciertos países, sin embargo, en este proyecto de ley existen tres líneas claras y que de cierta manera plantean una respuesta integral, incluyendo el ámbito de relaciones laborales⁵⁰⁵, el comunicacional⁵⁰⁶ y el de seguridad ciudadana.⁵⁰⁷

En tanto al ámbito laboral, se busca reglamentar las agencias de empleo tanto públicas y privada, lo que conlleva a un registro y respectivo control y para el caso de ecuatorianos que buscan trabajo en el exterior se busca suscribir convenios con entidades de otros gobiernos.

Lo comunicacional, busca integral dentro de las competencias otorgadas a los GADs y el rol del Ejecutivo central, la implementación de estrategias comunicacionales que tengan como fin concientizar sobre los riesgos de la migración irregular así como sus

⁵⁰¹ Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9610.pdf?view=1>

⁵⁰² Directrices sobre la Apatridia, disponible en formato html: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8471>

⁵⁰³ Artículo 138.

⁵⁰⁴ Artículo 139.

⁵⁰⁵ Artículo 143.

⁵⁰⁶ Artículo 144.

⁵⁰⁷ Artículo 146.

consecuencias penales. Es decir, este ámbito tiene como elemento la educación, la cual también deberá ser pensada a todos los niveles a fin de proveer de información acertada a todas las personas.

Como se conoce y a razón de esto la normativa internacional que incluye a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire así como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la prevención tiene su vinculación con la seguridad ciudadana, por lo que la coordinación entre el Estado, sociedad civil y organismos internacionales, vienen a ser elementos para concretar la estrategia de prevención contra la delincuencia común y organizada que abusa de las personas en contexto de movilidad humana.

A su vez, se acoge al tratamiento adecuado planteado por la Corte IDH en sentencias citadas con anterioridad en razón a:

- Medidas de prevención.
- No criminalización, es decir no deben ser privadas de la libertad.
- La asistencia legal, psicológica y médica.
- La protección adecuada basada en alojamientos temporales que incluyan alimentación, higiene y vestimenta.
- Otorgamiento de visa humanitaria, es decir es un proceso emergente, tal y como se lo determinó en la Declaración de Brasil⁵⁰⁸ de 2014 dentro del Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe en la que se sostuvo:

Apreciamos las buenas prácticas en la región de regular la protección complementaria y el otorgamiento de visas humanitarias para personas que no califican necesariamente como refugiados bajo la Convención, pero que puedan también beneficiarse de respuestas de protección...

⁵⁰⁸ Declaración de Brasil 2014, disponible en formato html:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf?view=1>

Para finalizar este análisis, el proyecto de ley regulariza la institucionalidad⁵⁰⁹ de movilidad humana a cargo del Ejecutivo, lo que implica que tenga la rectoría en la política pública, algo que mediante una serie de acuerdos ministeriales incluían las entidades competentes y crea a su vez el Sistema Nacional de Información de Movilidad Humana⁵¹⁰, encargado de ordenar los datos referentes a emigrantes, inmigrantes, refugiados, apátridas y víctimas de delitos migratorios.

A pesar de que se ha realizado un análisis basado en estándares internacionales y Neoconstitucionalismo, se hizo necesario entrevistar a personas que tengan vinculación con la normativa de personas en contexto de movilidad humana a fin de contar con criterios de primera mano.

Criterios de expertos y personas involucradas en movilidad humana

Patricio Benalcázar⁵¹¹, es el Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, quién manifestó que sobre el derecho al refugio en vinculación a los 30 años de la Declaración de Cartagena y 10 año del Plan de Acción de México, que los desafíos que se debe plantear el Ecuador se centran en las circunstancias propias de la región Andina sobre todo con el conflicto colombiano que no se resuelve con la firma de la paz, siendo así necesaria la aplicación de las garantías de protección internacional.

Este reto va de la mano con la progresividad de los derechos, así hace alusión al Decreto 1182 y la eliminación de la definición ampliada, considerando de esta forma que es fundamental este estándar para responder a la población que todavía se encuentra en la “zona gris”, es decir una especie limbo donde la exclusión es una constante.

⁵⁰⁹ Artículo 164.

⁵¹⁰ Artículo 170.

⁵¹¹ Entrevista realizada el 27 de noviembre de 2014.

Pone a colación que parte de esta protección debe ser acompañada de la responsabilidad internacional, en específico en programas de reasentamiento, poniendo como ejemplo el caso de Uruguay, país que visitó por cuestiones vinculadas a sus funciones, donde pudo constatar que el programa mencionaba de datos en los últimos tres años había llegado a doscientos refugiados con limitantes claras como el perfil, puesto que en este país se suele solicitar el reasentamiento de personas con perfiles de agricultura tecnificada, algo que no es común en la población del sur de Colombia que solicita protección internacional.

En tanto a la Constitución, la reconoce como una normativa que no está apegada a los poderes establecidos a nivel internacional, con una propuesta de país diferente permite al Ecuador desarrollar grandes avances en derechos humanos sobre todo en asilo y refugio, así cita el caso de Assange pero advierte que existe una circunstancia donde la normativa es blanda frente a las interpretaciones jurídico-político de los gobiernos de turno y eso incide en una readecuación constante de las obligaciones internacionales.

Sobre el sistema de refugio sostiene que se encuentra colapsado pues se presenta como la única vía de regularización, pues parece ser cercana y factible, en tanto al sistema de visados y la Ley de Extranjería responden a la lógica de la dictadura militar, de seguridad nacional y de excesiva burocracia que se ve reflejado en el sinnúmero de requisitos establecidos que limitan los proyectos de vida de las personas que desean establecerse en Ecuador.

Bajo este antecedente, Benálcazar determina la necesidad de una ley integral que regule la movilidad humana con reglas claras para todos los tipos de visa, incluyendo el refugio que debe ser adecuada a la realidad del continente, sin que esto implique que la Declaración de Cartagena no haya sido visionaria, pues puede ser aplicada al conflicto colombiano como a lo sucedido en otras latitudes, citando el caso de Siria, pues lamentablemente la historia de la humanidad se ha visto marcado por conflictividad.

Por esta razón, la buena práctica realizada por el Ecuador en tanto al Registro Ampliado, se convierte en un elemento que debe permitir establecer parámetros para la correcta aplicación de la Declaración de Cartagena.

Algo que debe ser analizado es la distinción clara que debe existir entre personas con necesidad de protección internacional y migrantes, puesto que con la ratificación de la normativa aplicable a la visa MERCOSUR, en algún momento se podrían llevar a cabo procesos de deportación o de devolución, frente a las cuales un refugiado tiene mecanismos para su protección.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, la Defensoría del Pueblo trabajó insumos para la Ley Integral de Movilidad Humana, es así que Benálcazar argumenta la importancia de definir todos los escenarios, incluyendo, refugiados, emigrantes, inmigrantes, víctimas de delitos migratorios y los desplazados internos, con protección de derechos que tengan un tratamiento diferenciado en razón de sus circunstancias.

En este sentido, Ramiro Ávila⁵¹², quién es Coordinador del programa de Maestría y Especialización Superior en Derecho Penal en la Universidad Andina Simón Bolívar, con amplia experiencia en derechos humanos y quién ha escrito más de una decena de libros y artículos sobre el proceso constituyente 2008 y accedió a ser entrevistado sobre la vinculación existente entre el Neoconstitucionalismo y la Ley de movilidad humana.

Inicia citando a Bobbio con la llamada revolución copernicana donde los derechos para el Estado son un medio y un fin, es decir se encuentra al servicio de los mismos y su manera de ejercer del poder se vincula a las facultades que entrega a los ciudadanos y colectivos, que termina implicando una discusión teórica, sin embargo el problema surge al momento mismo en que el Estado ejerce su soberanía en los actos poder público.

⁵¹² Entrevista realizada el 9 de abril de 2016.

En la realidad, el Estado a medida que pone en marcha su aparataje, lo que suele suceder es que expande el espacio y en consecuencia el poder que tiene reforzado por el presidencialismo, burocracia, normativa, frente al poder que tenemos los ciudadanos y colectivos en acceder y que se garanticen estos derechos, es decir existe una relación tensa entre el poder concreto y el poder abstracto.

La Constitución de Montecristi, busca que los dos poderes tanto el abstracto como el concreto se vean encaminados con el ejercicio de los derechos, sin embargo en la práctica para Ávila, los derechos le han estorbado a quien tiene la facultad de la coerción con reforzamiento al poder al ejecutivo, aupado por una falta de consolidación de un poder popular sólido y organizado.

A su vez, otro factor que ha marcado estos ocho años con una nueva Carta Magna, es que los movimientos sociales apostaron mucho a que el árbitro de esta tensión de poder sea la Corte Constitucional sobre para dilucidar cuestiones como:

- Los derechos humanos tienen estos alcances y sus limitaciones son las siguientes.
- El poder público del Estado tiene limitantes que se legitiman con el ejercicio de los derechos humanos.

Cuestiones que no han sucedido, puesto que el árbitro (Corte Constitucional) no mantuvo su rol objetivo y permitió una falta de control de los estados de excepción, sin que efectivamente cumpla la función otorgada dentro de un Estado de Derechos y Justicia, sin embargo su argumentación jurídica a fin de considerar los principios como derechos, si ha marcado una diferencia frente al Tribunal Constitucional que es enorme e importante.

A pesar de estas discrepancias, basado en su experiencia como profesor universitario desde 1992, afirma que la Constitución de 2008, basado en el Neoconstitucionalismo, aportó al Ecuador un gran debate jurídico incluyendo la

discusión de la teoría de los derechos humanos, su supremacía, la pacha mama y cuestiones tan novedosas como la ciudadanía universal y la soberanía alimentaria.

Lo más interesante de este nuevo proceso constitucional, hizo que el derecho y la Constitución no sean objeto de debate único de los abogados, sino que incluyen a otros profesionales, colectivos ciudadanos, migrantes, ONGs y tengan claro principios como su aplicación inmediata, inconstitucionalidad y en específico cita la lucha social de la CONAIE con su reivindicación política y jurídica.

Esto se consolida cuando todos los grupos humanos anteriores a la Constitución se vean reflejados en ella, algo que no es ajeno de los migrantes, absorbiendo los discursos reivindicatorios que datan desde los años noventa y su crisis.

Con este antecedente, Ávila determina que la Constitución tiene otro efecto paradójico que se agudiza cuando las luchas sociales son concentradas desde lo jurídico, así basa lo sucedido por la Corte Warren y el caso Brown versus Board of Education, pues el solo reconocimiento supuso una desmovilización del colectivo social, algo que sucedió en el Ecuador, puesto que la gente que encabezaba estas reivindicaciones (voceros o líderes de los grupos sociales) fueron o son parte de la élite del gobierno.

Al referirse concretamente a la aplicación de normativa contraria a la Constitución, en específico de la Ley de Extranjería, hace alusión a la disposición derogatoria que dice textualmente: “se deroga... toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución.” Con esto se apostaba a que los jueces apliquen los controles abstractos y concretos en sus casos, pero algo que desafortunadamente no sucedió.

Cuando se le preguntó sobre ¿Qué estándares debe tener una ley como la de movilidad humana a la luz del Neoconstitucionalismo?, dijo que los derechos y

principios son tan dúctiles que se pueden adaptar a la circunstancia y que realmente el espacio que hay que considerar es el político, pues en base de ciertos preceptos se pueden abrir o cerrar las frontera, frente a lo cual, la ley casi pierde sentido.

A esto sumado, a la soberanía para otorgar o negar la visa, algo que tiene sentido a ejemplos como la migración de países de la periferia a países centrales, donde estos últimos se ven enfrentados a asumir costos sociales, pero que todo recae en la relación desigual entre los Estados (sistema geopolítico y económico), siendo los países beneficiados de este reparto inequitativo, los que en medidas como el cierre de fronteras sigan obteniendo réditos.

Con esa lógica, los que tienen materias primas se ven forzados a vender lo que tienen mientras los países industrializados centralizan la riqueza, por eso existe la atracción a la movilidad por un lado y la respuesta de muros, de los otros.

No solamente era importante preguntar a las personas provenientes de la academia e instituciones públicas sobre sus visiones ante el nuevo proyecto de ley, sino que como parte fundamental de la Teoría Crítica, era necesario contar con personas pertenecientes al colectivo en movilidad humana, con el fin de conocer sus expectativas y análisis desde la realidad que palpan como insumos necesarios para la creación de normas que sean legítimas.

En este contexto, en el marco de discusión de la Ley, la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, recibieron a un joven refugiado, llamado Diego Narváez, de nacionalidad colombiana y que reside en el Ecuador bajo protección internacional hace trece años.

En su exposición ante las personas pertenecientes a esta Comisión, partió de la que a pesar de que uno de los principios del proyecto de ley, es la igualdad, considera que la normativa está pensada para los ecuatorianos que retornan o que han migrado, dejando de lado a las personas refugiadas.

Esto lo sostiene, toda vez que por ejemplo al momento de mencionar lo relativo a la educación, pues el artículo 77 que hace referencia a la inclusión educativa, no habla de refugiados sino solamente de los hijos de los retornados. Narváez, dice que lo vivió en carne propia, porque cuando llegó al país con su familia, era muy pequeño y que no pudo estudiar en el grado escolar que correspondía puesto que no contaba con los documentos de su escuela de Colombia.

A su vez, desde su experiencia, el artículo 5 numeral 4, el mismo que hace referencia a que las personas en movilidad humana cuenten con un documento de identificación válido y generalmente aceptado en lo público y privado, lo cual es a su parecer es otra violación al principio de igualdad, pues se conoce de la existencia de excepciones que podrían afectar los derechos de las personas refugiadas, sobre todo considerando las complicaciones a las que se enfrentan con el carné de refugiado, el mismo que no es expedido por el Registro Civil.

A esto, le suma las circunstancias de alta vulnerabilidad de los solicitantes de refugio, puesto que en casos pueden pasar un año o más, sin ningún tipo de documentación, sin tener posibilidad efectiva de acceder a un trabajo, por citar un ejemplo.

Algo que llama la atención es la manera que es increpado Diego por parte de la Presidenta de la Comisión, María Augusta Calle (PAIS), pues a su parecer no existe lógica en que se entregue una identificación a un solicitante pues carecería de valor el proceso para la determinación del refugio.



Expone con preocupación lo determinado en el artículo 21 en tanto a los requisitos de ingreso y salida del país, que hacen referencia a contar con un documento de viaje y visa vigente, cuando en los casos de las personas que huyen para proteger su vida, libertad e integridad, como es el caso de los refugiados, por las circunstancias no pueden contar con sus documentos de identidad, por lo que existirían inconcordancias con los estándares internacionales.

Finalmente, muestra su preocupación por las determinaciones de la ley en tanto a que la negación de las visas no requiere una motivación, algo que para el

Asambleísta Fernando Bustamante (Independiente), es un error puesto que la Constitución es clara al mencionar que cualquier acto del Estado debe estar motivado.

También, se contó vía skype con la entrevista a Paulina Cardona⁵¹³, emigrante ecuatoriana, quién reside en Valencia-España hace 16 años, es parte del colectivo Unidos por el Buen Vivir Europa y que ha trabajado muy cerca del proyecto de ley en las socializaciones realizadas en Europa con la comunidad migrante.

Paulina menciona que ella es parte de los casi dos millones de personas de ecuatorianas que fueron expulsados por la crisis de los finales de los noventa y las políticas neoliberales.

En tanto a su experiencia, en estos 16 años sostiene que el cambio para la atención de migrantes que residían en el extranjero tiene un hito ligado a la presidencia de Rafael Correa, pues son considerados como la quinta región⁵¹⁴ y de esta manera también se visibiliza la problemática por la que se vieron forzados a salir, sin dejar de lado el gran aporte a la economía y desarrollo del país con las remesas.

Con el cambio no solo de presidente sino con el cambio ideológico que se ve reflejado en las políticas migratorias enfocados en los ecuatorianos que residían en el exterior, mejoramiento del sistema consular que como cuenta en un inicio, procesos simples como las legalizaciones eran casi imposibles pero que gracias a esta nueva visión permite la apertura de nuevos consulados, entrega de pasaportes.

Todo esto contribuyó a que el espacio de la participación política del colectivo migrante inicie su representación en la Asamblea Constituyente y posteriormente en la Asamblea Nacional desde el 2009.

⁵¹³ Entrevista realizada el 23 de mayo de 2016.

⁵¹⁴ Las cuatro regiones geográficas del Ecuador son: Sierra, Costa, Oriente y Galápagos.

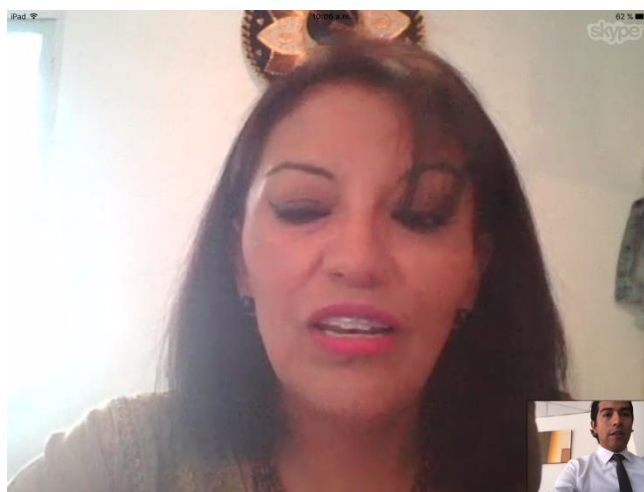
Sin embargo, considera que se vuelve necesario avanzar a una etapa de incidencia en las políticas públicas superando así el rol de legislar y fiscalización de los assembleístas. Es así que por ejemplo, sostiene que las autoridades en temas relativos a la movilidad humana, no los representan, así cita el caso de la Viceministra de Relaciones Exteriores, que parece a su criterio es una situación que se repite con las principales autoridades de los consulados.

Como se ha visto en su momento, la Ley de Consejos de Igualdad, contiene entre uno de ellos al de movilidad humana, Cardona espera que las autoridades que están próximas a ser elegidas para esa institución provengan del colectivo migrante.

En estos casos, Paulina considera que el colectivo migrante tendrá la oportunidad de incidir en las políticas y el manejo de fondos que sean empleados para todo el contexto incluyendo emigrantes, inmigrantes, retornados y refugiados.

El proceso de elaboración del proyecto de ley de movilidad humana, efectivamente ha tomado ocho años, en los que se ha logrado construir normativa en la que se ven representadas, consolidando la lógica garantista, que a partir de las socializaciones con ecuatorianos en el exterior, personas retornadas e inmigrantes ha permitido escuchar diversos criterios que han coadyuvado al mejoramiento de la normativa planteada dándole una visión más humana a partir de las vivencias de este colectivo.

En tanto a temas específicos de este proyecto la ley, en su artículo 64 solo reconoce como retornados a las personas ecuatorianas a quienes nacieron en el Ecuador, residieron en el extranjero y decidieron regresar, articulado que para la entrevistada debe ser reformado, pues no están teniendo un trato equitativo los hijos de este grupo ante los hijos de los emigrantes por lo que desde Unidos por el Buen Vivir Europa han realizado esta observación, la misma que ha sido acogida por la Comisión de Asuntos Internacionales.



Cardona, menciona que esta ley debe ser transversal y que debería buscar un trato justo para las personas en movilidad humana, pues cree firmemente que el Ecuador debe atender a los inmigrantes con dignidad pues no le gustaría que sean tratados con la discriminación con la que fueron recibidos algunos ecuatorianos en el extranjero.

La expectativa en esta nueva legislación por parte del colectivo emigrante es alta, es una esperanza basada a nivel mundial, dando una muestra del tratamiento a la movilidad humana con alcances garantistas pero que tenga la efectividad de verse plasmado en política pública.

A su vez, no solo hay expectativas del colectivo emigrante, puesto que sindicatos y organizaciones no gubernamentales de España miran el esfuerzo del Ecuador como una muestra clara de avance y que se encuentra latente la lucha por el ideal de la ciudadanía universal.

Para finalizar, Cardona considera que el reto del Ecuador con esta ley se encuentra en un primer momento en el espacio de la UNASUR, la dignidad y el respeto de la movilidad humana acompañada de fronteras abiertas, siendo así una respuesta

clara ante las políticas vergonzosas anti migratorias europeas que se ven agravadas con la crisis de los refugiados y el irrespeto a los derechos humanos.

Cuando se ha expuesto el tema de movilidad humana, hablamos de un tema en que a razón de la óptica integral, era necesario contar con el criterio de un extranjero, en este caso, Juan Villalobos⁵¹⁵, nacionalidad chilena, vive en el Ecuador hace casi veinte años de los cuales más de un cuarto lo ha dedicado al trabajo con personas con necesidad de protección internacional, llegando a ser Director Adjunto del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (2008-2013). Como parte de su carrera es Psicólogo y cuenta con una Maestría en Seguridad y Derechos Humanos (FLACSO).

Concuerda al igual que los demás entrevistados con el cambio en la política migratoria tiene un giro a raíz de la presidencia de Rafael Correa, con la apertura de las fronteras pero sobre todo con la atención inmediata dada a los refugiados de nacionalidad colombiana, sin embargo considera que ese cambio fue nominal pues solamente respondió a las relaciones tensas con Colombia teniendo como hecho determinante el bombardeo de Angostura de 2008.

Sin embargo, en base de este cambio nominal que se vio reflejado en una serie de normativa migratoria, la misma que se contradecía al principio de ciudadanía universal, el Ecuador se encuentra en una batalla en la que intenta mostrar este avance a nivel internacional, mas en lo local la situación tenía otro contexto, puesto que a pesar de tener una constitución de avanzada se mantiene la aplicación de normativa atentatoria de los derechos humanos.

El cambio nominal tiene como un claro ejemplo en los centros de detención para migrantes que ahora se los titula hoteles donde se violan los estándares de derechos humanos sobre la no criminalización de la migración irregular puesto que es un tema

⁵¹⁵ Entrevista realizada el 24 de mayo de 2016.

administrativo, la misma que al parecer tiene nacionalidades específicas contra las que se ejerce mayor control, como el caso cubano.

Obviamente, Villalobos sugiere que no todo ha sido negativo y que la ratificación de convenios bilaterales así como regionales, tal es el caso del MERCOSUR, permiten el reconocimiento de un estatus migratorio diferenciado a los nacionales de este proceso de integración sumado a la eliminación del visado de turismo.

La demora para la aprobación de la ley, tiene como muestra que ha sido cambiada de manera reiterativa la reglamentación y que en estos ocho años no se ha visibilizado como una prioridad real para el Estado, puesto que el reconocimiento de derechos termina siendo parte de un movimiento de carácter político a favor del gobierno.

Villalobos, considera que es importante en este proyecto de ley se considere dentro de la movilidad humana a los extranjeros, por lo que la participación de este colectivo en las socializaciones ha aportado elementos valiosos para la discusión, sin embargo sostiene que a pesar de estos avances cualitativos, prevalecerá el interés del Estado basado en parámetros de seguridad nacional en contra de ciertas nacionalidades específicas como se ha visto con la imposición de visas de turismo.

III. Conclusiones

El análisis del contexto del Ecuador entre 1970 y 2008 permite partir de las circunstancias económicas, sociales, culturales y políticas bajo las cuales el país enfrentó una serie de problemas que fueron atendidos bajo dinámicas particulares del neoliberalismo, lo cual desembocó en una crisis de consecuencias profundas.

Crisis que claramente tiene su inicio con la transición a la democracia después de la dictadura militar que abre la puerta a un gobierno elegido por el pueblo, y que significó la puesta en marcha de una Constitución (1978).

Este hecho, leído entre líneas, permite inferir que las Fuerzas Armadas veían competente a la sociedad civil para asumir el mando del país, pero que tenía como uno de sus principales fines el fortalecimiento de las élites políticas que lograron consolidar su poder económico. Así, a pesar de que al parecer la soberanía radicaba en el pueblo, nuevamente de manera sistemática nos encontramos ante un país que amplió las brechas sociales logrando consumir la exclusión a los grupos sociales que por décadas venían luchando por reivindicaciones. Entre estos grupos, podemos citar el caso de los indígenas y sus manifestaciones (huelgas) que buscaban tener voz y voto en un Ecuador que se había negado a la plurinacionalidad.

Lo sucedido a raíz del boom petrolero merece especial atención, ya que el endeudamiento, y la aplicación del Consenso de Washington, fue sin lugar a dudas una de las grandes falencias del Estado, el mismo que carente de soberanía logró hipotecar al país con una deuda externa que creció de manera desmesurada. En las crisis de los ochenta y noventa, décadas en que más del 40% del PIB era destinado para el pago de los intereses, los gobiernos de turno aplicaron recetas conocidas de los organismos multilaterales que se veían concretados en los recortes a los derechos sociales, lo cual nuevamente nos coloca ante un sistema de exclusión de los empobrecidos, quienes no

contaban con educación de calidad y peor una salud pública adecuada; ni qué decir del acceso a un trabajo bien remunerado.

A su vez, la clase política dominante logró acallar las voces de movimientos sociales, que buscaban otros mecanismos de asociación y representación política, los cuales no son reconocidos hasta 1998. En esta fecha, una nueva Constitución, incluye dos grandes avances: el reconocimiento de los derechos colectivos y permitir que candidatos independientes, es decir personas sin ser afiliados a un partido político, puedan participar en las contiendas electorales. A pesar de ello, el corte neoliberal fue una tónica que dio, en menos de dos años de entrada en vigencia de la nueva Carta Magna, graves resultados, pues se entrega de facto el mando del Ecuador a los grupos económicos, en esta ocasión a los bancos, lo que desencadenó el resquebrajamiento económico causante de una de las mayores crisis financieras cuya medida más extrema es la dolarización.

A su vez, se puede afirmar que los dos últimos años de los noventa significan para el Ecuador la conjugación de catástrofes sociales y económicas. Así, las grandes pérdidas a raíz de los daños causados por el Fenómeno del Niño, la caída del precio del petróleo y la economía que estalla con el cierre de entidades financieras (bancos) y el congelamiento de depósitos, dejan a millones de personas en las calles, quienes habían perdido sus ahorros.

La lógica neoliberal se aplicó de tal manera, que las pérdidas debían socializarse. Es así que el Estado realizó una serie de acciones que tenían como fin estabilizar las entidades financieras de modo que, aún sin tener buenos resultados, se llegaron a inyectar alrededor de dos mil millones de dólares usados para fines particulares de los banqueros - quienes desafortunadamente hasta la actualidad no responden por ello, como en el caso del Filanbanco, propiedad de los hermanos Isaías, y que fueron solicitados recientemente por el Fiscal General a Estados Unidos con el fin de que sean extraditados, algo que parece que no sucederá -.

La cronología de los hechos del Ecuador tiene como constante una falta de institucionalidad. Algo que al inicio del 2000 tampoco cambió, pues se mantenía el vaivén político, del cual los viejos partidos lograron obtener grandes réditos. A esta situación que no cambiaba a pesar de los años y de los distintos presidentes, se debe añadir, la estampida migratoria que expulsó a alrededor de dos millones de ecuatorianas al exterior teniendo como nuevos y principales destinos a España e Italia, a diferencia de lo registrado durante décadas anteriores en las que Estados Unidos mantenía una alta preferencia.

Esta fuga masiva de compatriotas tiene dos aspectos: en primer lugar, tomó por sorpresa tanto al Ecuador como a los países de destino; en segundo lugar, significó que sobre todo estos últimos tomen medidas que buscaban desmotivar la inmigración con la imposición del requisito de visa. Claramente fueron medidas restrictivas y punitivas contra la movilidad humana, llegando a violentar derechos humanos de manera sistemática.

El Ecuador, que ya se enfrentaba a una salida masiva de compatriotas, se encuentra entonces en la encrucijada frente al incremento de la actividad del conflicto interno de Colombia, donde la alta incidencia de la Fuerza Pública, paramilitares y guerrilla, impacta en una sociedad civil totalmente vulnerable que se ve obligada a huir ante la incapacidad de su Estado de garantizar ninguna clase de protección. Ante esto, el vecino del sur, Ecuador, se convierte en una opción sobre todo para quienes vivían en los departamentos de Nariño, Putumayo y Caquetá, lugares donde el enfrentamiento cada vez era de mayor magnitud.

Esta población en búsqueda de protección internacional tiene, claramente, una incidencia positiva en la construcción de la nueva Constitución de 2008, al incluir un nuevo elemento en la dinámica de la movilidad humana, y que tiene como uno de los grandes antecedentes el reconocimiento masivo del estatuto de refugio a más de 27.000 personas colombianas (2009-2010) en aplicación de la definición ampliada de refugio, contenida en la Declaración de Cartagena de 1984.

Otra vez, nos encontramos con la voluntad política que después de este análisis tiene un antes y un después en razón de las relaciones con Colombia, en especial con lo sucedido en el bombardeo de Angostura (1 de marzo de 2008), evento que implicó el ingreso ilegal de la fuerza pública colombiana a territorio del Ecuador y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia. Este hecho fue determinante para la puesta en marcha del Registro Ampliado; aplicación progresiva que, sin embargo, se ve paralizada con el triunfo de Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010), la mejora de las relaciones diplomáticas lo que también conllevó a la modificación de la normativa de refugio hasta el punto de eliminar la definición ampliada (Decreto Ejecutivo 1182 de 2012) - algo que fue resuelto por la Corte Constitucional como una inconstitucionalidad de forma, dos años después de su publicación, es decir en el año 2014-.

Estos cambios normativos y políticos inciden de tal manera que durante los últimos cinco años, la población reconocida con estatus de refugio desciende de manera estrepitosa de tal manera que tan solo 180 personas obtuvieron la visa durante el 2015 y en lo que va del año 2016 (enero-mayo), tan solo 76 cuentan con protección internacional.

Así, por una parte la nueva Constitución trajo consigo cambios cualitativos como el reconocimiento del principio de ciudadanía universal, y deja de lado la concepción penalista de delitos migratorios, cuando realmente son temas meramente administrativos, por lo que el acceso y goce de los derechos humanos no se supedita a la calidad migratoria, sino a la condición de ser humano. Al tiempo, la aplicación efectiva de las políticas públicas a golpe de realidad, muestran una dicotómica frontera con la restricción progresiva de esas mismas políticas.

De esta forma, sí en 2008, el Ecuador elimina el requisito de visas como una muestra de su compromiso por la libre movilidad humana, al poco tiempo, según manifestaciones públicas de las autoridades basadas supuestamente en cifras de saldo migratorio, esto mismo debía ser restringido en vista del aprovechamiento por mafias de tráfico de migrantes y trata.

Obviamente, la migración no es un fenómeno que pertenezca a un solo país; es más, debido a su impacto y alcance se debe tratar como dinámica que no es extraña al mundo. Como detalla OIM, si alrededor de 214 millones de personas son migrantes, la libertad de tránsito, la ciudadanía y la dignidad, se convierten en elementos fundamentales, para el respeto y garantía de los derechos humanos. Contexto este en el que, sin duda, las inequidades entre el centro y la periferia, las mismas que permiten que el sistema capitalista pueda trasladar altas sumas de dinero sin mayores restricciones mientras que los seres humanos se encuentran en circunstancias que los criminalizan, se suma la falta de igualdad material, donde una serie de transnacionales aprovechan y explotan sin límite a la mano de obra, sea esta por medio de maquilas o de migraciones irregulares. Por tanto, considerando las interrelaciones globales de los movimientos de capitales y riquezas, la tendencia apunta a una progresiva precarización donde predomina la aplicación de normas contrarias a los derechos humanos.

Aquel grupo social en movimiento, como lo definió en su momento Elio Gallardo, poco a poco ha hecho sentir su voz e importancia en la política nacional e internacional, llegando a plantearse la reivindicación de los derechos políticos y se plantea su retorno a sus países de origen como una posibilidad, sin dejar de lado la exigencia a los Estados de destino que se encuentran obligados a dar respuestas claras e integrales, algo que también inmiscuye a la comunidad internacional.

Estas respuestas, no solo dependen del respeto a los derechos humanos sino que tiene un componente político, la voluntad de los gobiernos de turno por transformar sus políticas de gobierno por políticas de Estado, algo que ha marcado la diferencia, pues en el caso del Ecuador, el proceso encabezado por Rafael Correa, llevó a la formulación de una nueva Constitución, creación o reformulación de institucionalidad y el respeto de los derechos humanos que implicaron en el tema específico de la movilidad humana, la inclusión de los migrantes.

Esta Constitución (2008), se plantea desde el Neoconstitucionalismo, es decir, se formula en base de la integralidad e interdependencia de los derechos humanos, los mismos que además se convierten en ejes rectores de la política nacional.

Esta nueva escuela constitucional, reestructura el esquema de la necesidad de leyes para la aplicación de los derechos y plantea que su ejercicio se lo hará de manera directa, convirtiéndose en una de las obligaciones estatales, algo que fue enunciado de manera general en el artículo 16 de la Constitución de 1998 pero que careció de trasfondo que le permitiera exigibilidad.

A partir de estos elementos que han permitido contextualizar, comparar y observar el nuevo proceso constitucional del Ecuador, se podría mencionar que la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, pudo ser comprobada de una manera total, puesto que significaría en primera instancia bajo la perspectiva del Teoría Crítica de los Derechos Humanos los aspectos que permiten analizar las peculiaridades de cada país, región y colectivo.

Al mencionar que la hipótesis ha sido comprobada, se parte de un escenario en que el Estado buscaba dar soluciones momentáneas al tema migratorio, en primera instancia centrándose en los ecuatorianos en el exterior, que poco a poco fueron ganando espacio; espacio que se ve reflejado en la diplomacia ciudadana y sus derechos políticos -no olvidemos que existen tres circunscripciones territoriales en el extranjero con representación directa en la Asamblea Nacional-.

Posteriormente, también el país tuvo que dar respuestas a los flujos mixtos compuestos por refugiados y personas en búsqueda de días mejores, o los mal llamados migrantes económicos.

No cabe duda que Ecuador se ha encontrado inmerso en aciertos y desaciertos, todos producto de la búsqueda de transformaciones sociales que al país le han tomado décadas. Es por esta razón que la implementación de un Viceministerio de Movilidad

Humana con su respectiva agenda acompañada de desarrollo, nos hace ilusionar en un país que hace frente a la utopía considerada por Ferrajoli en tanto a la ciudadanía universal y sus alcances.

Este nuevo marco legal nos invita a que lo comprendamos más allá de lo normativo, puesto que ha sido producto de una amplia discusión de varios sectores de la sociedad. Y así, el gobierno ha intentado ser consecuente con la realidad del país, con la eliminación de visas de turismo y la consolidación de planes colectivos de regularización migratoria enfocados en la población proveniente de Haití y Perú.

La inclusión de los refugiados, apátridas pero sobre todo de los retornados, es una muestra de ese modelo incluyente de interculturalidad que se va construyendo a diario y en el que quedan muchas cuestiones por hacerse.

A pesar del modelo garantista y de avanzada, el Ecuador ocho años después de la promulgación del nuevo marco constitucional, mantiene una lucha constante contra la vieja normativa migratoria que busca limitar la migración, algo muy propio de las prácticas provenientes de la dictadura, que ha marcado problemas en la implementación de nuevos modelos para la política migratoria. Así por ejemplo, encontramos la situación de la población cubana, a la que hasta inicios de 2016 no se le pedía visa y en la actualidad es un requisito para su ingreso; por contra, ese requisito fue eliminado para las personas de China, aduciendo que se buscaba incrementar el flujo de turistas de ese país, criterio que no es aplicado a los nacionales de la isla del Caribe, bajo argumentos poco consolidados como la lucha a la migración irregular.

En este contexto, no obstante, se observa que la imposición de visas de turismo no ha frenado la migración y tampoco ha sido un disuasorio del saldo migratorio negativo: como se observa en la tabla 29, que hace referencia a la comparación de ingresos y salidas de los años 2007, 2011 y 2014 de ciudadanos de: China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, descendió de -

2.713 a -1.877. Y peor, si la medida fue tomada, como mecanismo para luchar contra la trata y tráfico de personas, efectivamente no logró su cometido.

Como se ha podido observar, el Ecuador en estos ocho años posteriores a la Constitución de Montecristi ha seguido aplicando los parámetros de la Ley de Migración y su reglamento, que no son más que una serie de acciones desacertadas en función al retroceso de derechos y la aplicación de lógicas de seguridad nacional.

También en este tiempo, se han buscado mejoras significativas que fueron más allá de los ecuatorianos en el exterior y se ha involucrado a los inmigrantes a nivel general en la concepción de integración del Estado y la posibilidad cierta de asegurar un retorno digno.

Al tiempo, a pesar de que la Ley Orgánica de Movilidad Humana se encontraba dentro de las prioridades del Estado mantiene un desfase pues ha demorado más de siete años en llegar a la Asamblea Nacional.

Como se pudo observar en su análisis a la luz del Neoconstitucionalismo y de los criterios de organismos internacionales cumple con los estándares; sin embargo, como se ha sido manifestado en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos como a las personas directamente involucradas, migrantes, refugiados y emigrantes, la normativa necesita cambios en base de la realidad a la que se enfrentan las personas en situación de movilidad humana.

El Ecuador ha reconocido los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, lo que supone un hito a nivel mundial, y el reconocimiento en base de la dignidad, libertad y ciudadanía universal determina una muestra clara de la reivindicación de los derechos de este sector social.

A pesar de estos años que han sido tomados para la elaboración de una ley integral, la misma que ha sido enriquecida desde diversos sectores y una vez que se

encuentra de manera definitiva en la Asamblea Nacional, las expectativas se basan en su pronta aprobación. Sin embargo, siendo este el último año de legislatura y cuando la situación socio-económica es compleja, no sea este escenario e más propicio para la aprobación de una ley de este calado. Ello cuando, a pesar de las manifestaciones públicas, la falta de ingresos provenientes del petróleo condiciona severamente las oportunidades de gasto social,; y donde se une el impacto del terremoto del 16 de abril de 2016, el mismo que tuvo como consecuencias no solo 675 fallecidos y alrededor de 80.000 personas que se quedaron sin hogar, sino también pérdidas valoradas en más de tres mil millones de dólares y un proceso de reconstrucción que incluye medidas económicas de para ampliar la recaudación (como el alza del IVA del 12 al 14%),, .

En la actualidad existen más de un centenar de países que siguen solicitando visa de turismo a las personas ecuatorianas, a pesar de que en varios foros se felicita al Ecuador. por el reconocimiento de la Ciudadanía Universal. Como queda demostrado, la seguridad estatal en muchos lugares sigue siendo una buena excusa para justificar la vulneración de otros derechos.

Se puede afirmar, por tanto, que el derecho a la movilidad humana, dentro del contexto del Neoconstitucionalismo del Ecuador, ha sido reconocido en virtud de los derechos de los migrantes, como una muestra de concordancia con su realidad, buscando a la par un mejor trato en el exterior y a nivel nacional incluyendo a refugiados, extranjeros y a ecuatorianos retornados. Sin que signifique que tampoco se hayan realizado avances cualitativos en la legislación así como decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales.

En el desarrollo de esta tesis se muestra que la movilidad humana es un derecho que no implica un divorcio entre la dignidad de las personas ecuatorianas en el exterior y un reconocimiento en el Ecuador a aquéllos que se han visto obligados a abandonar su país, favoreciendo por tanto un tratamiento en igualdad de condiciones con los extranjeros.

El modelo por el que apuesta Ecuador es, en este sentido, un avance real en un mundo donde las restricciones legales y los muros crecen simultáneamente a las necesidades de movilidad de las personas. Y así, si bien el proceso político ecuatoriano adolece de limitaciones y contradicciones que requieren de un sostenido avance en sus logros, es al tiempo una fuente de inspiración para demostrar que otras vías son posibles en el tratamiento y la respuesta a esa necesidad consustancial al ser humano de moverse.

Bibliografía

Libros

ACKERMAN, Alana Sylvie. *La ley, el orden y el caos*. Quito: IAEN, 2014.

ACOSTA, Alberto (Compilador). *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya Yala, 2009.

ACOSTA, Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2006

ACOSTA, Alberto. *La migración en el Ecuador. Oportunidades y amenazas*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2006.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-textos, 2006.

ALAVA ORMAZA Milton. *40 años de Constitucionalismo*. Quito: Editorial Voluntad, 2000.

ALTAMIRANO, Teófilo. *Perú y Ecuador: nuevos países de emigración, Globalización, Migración y Derechos Humanos*. Quito: UASB. PADH, UE; COSUEDE, Abya-Yala. 2004.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Los derechos de los No Ciudadanos*. Ginebra: ONU, 2006.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Historia del ACNUR*.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Protección de refugiados en América Latina Buenas prácticas legislativas*, Brasilia: ACNUR, 2010.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Directriz sobre Protección Internacional N.9*. 2012.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Guía El Trabajo con personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, e intersexuales durante el desplazamiento forzado*. 2011.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La protección internacional de las personas LGBTI*. México: ACNUR, 2014.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género. 2008

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Protección de Solicitantes de Asilo y Refugiados Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales*. 2010.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Reporte Relator Especial sobre derechos de los migrantes*. 7 de agosto de 2013.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999*. México: ACNUR, 2002.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999*. México: ACNUR, 2002.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS, *DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, ACNUR, 2002.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*. 1992.

ÁLVAREZ María, *África Subsahariana, Sistema Capitalista y Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México*, EDAI, Madrid-España, 2010.

ANDRADE, Pablo. *Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito: Corporación Editora Nacional. 2009.

ANNAN, Kofi. *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*.

ARAGONÉS CASTANER, Ana. *Migración internacional de trabajadores. Una perspectiva histórica*, México: Plaza Valdés, 2004.

ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro. *El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Ediciones Abya Yala, 2011.

ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

ÁVILA SANTAMARIA, Ramiro. *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

AYALA LASSO, José. *Caso Assange publicado en la Revista Horizonte de los derechos*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012.

AYALA MORA Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito-Corporación Editora Nacional, 2008.

BELLANY Richard (Ed), *Constitutionalism: democracy and sovereignty*, Inglaterra: Avebury, 1998.

BERNAL CARRERA, Gabriela, *La migración haitiana hacia Brasil: Ecuador país de tránsito*, publicado en Cuadernos Migratorios No. 6 La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos, OIM: Buenos Aires, 2014.

BERRY-KOCH, Angela y KOCH-CASTRO, Cristián. *Estrategias y actividades del ACNUR 1991-1994*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.

BORRÁS PETINAT, Susana. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*. Conferencia impartida en el “III Seminario sobre los agentes de la cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles?”, organizado por la Dirección General de Servicios y Acción Solidaria, de la Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008.

CEDEP, *Aztra: Perdon y Olvido de una masacre*, Quito-CEDEP. 1985

CHIRIBOGA ZAMBRANO, Galo; QUINTERO CORTEZ Rafael (Ed). *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito: Asociación Americana de Juristas, 1998.

COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO. *Contenidos básicos sobre Movilidad Humana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Ecuador: Evolución de los efectos socioeconómicos del fenómeno El Niño en 1997-1998*. México: CEPAL. 1998.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, *Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile:CEPAL, 2000.

COMISIÓN EUROPEA (PRODEM). *Sistematización aportes normativos en materia de movilidad humana. Periodo: 2009-2013 Periodo 2013-2015*, Quito: GIZ, 2015.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Capítulo V El asilo y su relación con crímenes internacionales*. Washington: OEA, 2000.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, 22 octubre 2002.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*. Washington: CIDH, 2013.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre el secuestro de migrantes en México*, Febrero de 2011.

ESPARZA, Miriam. *La acción de las ONG y asociaciones de emigrantes en Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo, 2005.

ESPINOZA, Simón. *Presidentes del Ecuador*. Quito: Vistazo, 1995

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *La migración internacional en cifras*. Quito: FLACSO, 2008.

FERNANDES, Duval. *A migração haitiana para o Brasil: Resultado da pesquisa no destino*, publicado en Cuadernos Migratorios No. 6 La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos, OIM: Buenos Aires, 2014.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. *Dignidad humana y Ciudadanía Cosmopolita*. Madrid: Dykinson, 2001.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004.

FRANCO LEONARDO. *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José de Costa Rica: ACNUR, 2005.

FRONTEX. *Annual Risk Analysis*. Varsovia: Frontex, 2014.

GARAICOA ORTIZ Xavier. *Perspectivas del Régimen Constitucional del Buen Vivir y del Empoderamiento Ciudadano*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 2009.

GAYÁN RODRIGUES, Eloy Miguel. *Grados de Tolerancia y Políticas Internacionales de Integración en el Derecho Migratorio. Protección Jurídica de la Persona, Tolerancia y Libertad*. Pamplona: Aranzadi, 2010.

GIL-BAZO, Teresa. *El asilo en la práctica en América Latina y África*. UNCHR, 2013.

GIUSEPPE, Solfrini, *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador. Las dinámicas de la migración irregular*. Vol No 2, Quito: ALISEI, 2005.

SOLFRINI, Giuseppe. *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador. Análisis jurídico de las normativas migratoria*. Vol No 4, Quito: ALISEI, 2005.

GRATTON, Brian, *Ecuador en la Historia de la migración internacional. ¿Modelo o aberración?* Plan Migración Comunicación y Desarrollo, Quito: FLACSO, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquín. *La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica*.

HERRERA FLORES, Joaquín, *Las teorías de la justicia desde la perspectiva del otro*, Quito: Abya-Yala.

HERRERA FLORES, Joaquín. "La Construcción de las Garantías. Hacia una concepción antipatriarcal de la libertad y de la igualdad. En Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social N° 4, Ano 2. Faculdade de Direito da USP: Sao Paulo, 2007.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Derechos Humanos y Orden Global: tres desafíos teórico-políticos*. Barcelona: Icaria, 2004.

HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2007.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Libros de la Catarata, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquín. *O nome do Riso. Breve tratado sobre arte e dignidade*. Traducción Nilo Kaway. Porto Alegre: movimento; Florianópolis: CESUSC; Florianópolis: Bernúncia, 2007.

HERRERA FLORES, Joaquín. *La reinención de los Derechos Humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2008.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del Humanismo Abstracto*. Madrid: Catarata, 2005.

HINKELAMMERT, Franz. *La inversión de los Derechos Humanos: el caso de John Locke*. Revista Pasos no. 85, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, 1999.

HUMAN RIGHT WATCH, *ABUSADOS Y EXPULSADOS Maltrato de migrantes del África subsahariana en Marruecos*, Estados Unidos de América: HRW. 2014.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Opinion No. 54/2015 concerning Julian Assange (Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Ginebra, 22 de enero de 2016, p. 18.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. *Informe de Labores 2012-2013*. México, 2013.

JUAREZ NAVAS, Liliana. MARCIA PAREJA, Raquel; MORENO GARCIA, Ángela. *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía*. Madrid: Traficantes de sueños, 2007.

KHACHANI, Mohamed. *La Emigración Subsahariana: Marruecos como espacio de Tránsito*. Número 10, Barcelona: CIDOB ediciones, 2010.

KYMLLICKA Will; WAYNE Norman. *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Revista La Política, No. 3, Barcelona, 2012

LAGOMARSINO Francesca; TORRE Andrea. *El éxodo ecuatoriano a Europa. Jóvenes y familias migrantes entre discriminación y nuevos espacios de ciudadanía*. Quito: Abya-Yala, 2005.

LOUIDOR, Wooldy. *Los flujos haitianos hacia América Latina: Situación actual y propuestas*. Bogotá: Servicio Jesuita a Migrantes para Latinoamérica y el Caribe. 2011.

MALDONADO-LINCE, Guillermo. *La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia*. Quito-Revista Nueva Sociedad, Número 41, 1979.

MARSHALL T. H y BOTTOMORE, Tom. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MEZZANDRA, Sandro. *Derecho de fuga Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños, 2005.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana*, Quito: MREMH, 2014.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. *8 años de diplomacia revolucionaria: DIGNIDAD NACIONAL, SOBERANÍA E INTEGRACIÓN*. 15 de enero de 2015.

MOUFFE, Chantal. *Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía democrática*. México: Instituto Federal Estatal, 1997.

MOULIER BOTANG, Yann. *De la esclavitud al trabajo asalariado. Economía histórica del trabajo asalariado embridado*, Madrid: Akal, 2006.

MUÑOZ BORRERO, Eduardo. *En el Palacio de Carondelet*. Quito: Artes Gráficas "Señal", 1985.

NIETO, Carlos. *Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y aspecto social transnacional*. Buenos Aires Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2014.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Los derechos de los No Ciudadanos*. Ginebra: ONU, 2006.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Los refugiados centroamericanos y los esfuerzos para la solución de sus problemas*. 1988.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina*, Lima: OIM, 2012, p.69.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Diálogo Internacional sobre Migración 2011*.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Fundamentos de Gestión de la Migración. Para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales. Volumen Uno. Fundamentos de la Gestión de la Migración*. OIM: Ginebra. 2004.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina*. Lima: OIM, 2012.

ORTIZ CRESPO, Santiago. *Participación ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional*. Quito: FLACSO, 2008.

PACHANO, Simón. *Democracia Directa en Ecuador*, Buenos Aires: International IDEA, 2007.

PACHANO, Simón. *Reforma Electoral en el Ecuador*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

PALACIOS ROMERO, Francisco. *Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kawsay publicado en Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

PALLARES, Martín y CEVALLOS Marcia. *Que se vaya*. Quito: El Hoy, 1997.

PATÍÑO, Ricardo. *Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange*. Quito, 16 de agosto de 2012.

PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales en el contexto de la crisis, elementos para una discusión*. Barcelona: Observatorio DESC, 2009.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO, *El impacto económico de la migración en Ecuador*, FEPP: Quito, Septiembre 2006.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO, *La migración ecuatoriana: una aproximación cultural*, FEPP: Quito, Mayo 2006.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *La migración internacional, un proceso humano atado al capitalismo global*, Quito: FEPP, 2006.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO, *Los impactos sociales de las remesas*. Quito :FEPP, 2006.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *El impacto económico de la migración en Ecuador*, Quito FEPP, 2006.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *La política migratoria de España y de la UE. a través de sus instrumentos legislativos*, FEPP: Quito, Diciembre 2004.

PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO. *Migración y sistemas familiares*. FEPP: Quito, Octubre 2006.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; RAMÍREZ, Jaques Paul. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones, 2005.

RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques. *La política migratoria del Ecuador*. Quito: IAEN, 2013.

RODRIGUEZ SERNA, Nicolas. *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America*. Quito: Nansen Initiative, 2015.

ROSEMBERG José Ricardo. *Gestión Diplomática del Ecuador en Asuntos migratorios en Organismos Internacionales*. Quito: FLACSO; CEI; Abya-Yala; AFESE, 2005

SALGADO PESANTEZ, Hernán. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2000

SCHMITT, Carl. *La dictadura*. Madrid: Ediciones Castilla, 1968.

SCHUSSLER, Stuart. *Entre sospecha y ciudadanía*. Quito: FLACSO-ABYA YALA. 2009.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A . Knopf, 2000.

SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013.

SERBIN, Andrés. *La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización*, Táchira: Aldea Mundo, 2010.

SOLANES CORELLA, Ángeles. *Una Aproximación a los derechos de los extranjeros en España*, CABEZA PEREIRO, Jaime; MENDONZA NAVAS, Natividad (coord.) *Tratamiento Jurídico de la Inmigración*. Albacete: Bomarzo, 2008.

SOTILLO, José. *Un lugar en el mundo*. Madrid: Editorial Catarata, 2006.

STORINI, Claudia. *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales publicado en La Nueva Constitución*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

SUAREZ-NAVAZ, Liliana. *La lucha de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*, Madrid: Traficantes de sueños, 2007.

TROYA, María Gabriela, *El Ecuador y la política migratoria de la Unión Europea. Inclusión del eje migratorio en la cooperación bilateral*, Quito: FLACSO; CEI; Abya-Yala; AFESE, 2005.

TRUJILLO VASQUEZ, Julio. *Teoría del Estado en el Ecuador: estudio de Derecho Constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2006.

UBIDIA Daniela, *La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos* publicado en USFQ Law Review, Septiembre 2015.

USIÑA, Jhon. *Anuario de Estadísticas de Entradas y Salidas Internacionales 2013*, INEC:Quito, 2014.

TINEL, Francois. *Las voces del silencio*. Quito: FLACSO, 2008.

TORRES, Bolívar, *Los mecanismos internacionales de protección de los derechos de los Inmigrantes*, Quito: Editorial El Conejo, 2005.

VARIOS. *El proceso de Globalización Mundial hacia la ciudadanía global*. Barcelona: Octaedro, 2000.

VARIOS. *Inmigrantes, nuevos ciudadanos ¿hacia una España intercultural*. Madrid: CECA, 2008.

VOS, Bob. *Ecuador: Crisis y Protección Social*. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, 2000-

Medios de comunicación

20 MINUTOS, *Zara, acusada de utilizar mano de obra “análoga a la esclavitud”, no logra un acuerdo en Brasil*. 1 de diciembre de 2011.

BBC. *Los motivos de los españoles para emigrar a Ecuador*. 17 de septiembre de 2013.

ECUADOR INMEDIATO, *18500000 textos escolares gratuitos serán entregados en Guayas*, 2 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/1850_000_textos_escolares_gratuitos_seran_entregados_en_guayas--99033.

ECUADOR INMEDIATO, *18500000 textos escolares gratuitos serán entregados en Guayas*, 2 de marzo de 2009.

ECUADOR INMEDIATO, *Gobierno declara emergencia en sector salud*, 27 de septiembre de 2004. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2404&umt=Gobierno%20declara%20emergencia%20en%20sector%20salud

ECUADOR INMEDIATO. *Gobierno declara emergencia en sector salud*. 27 de septiembre de 2004.

EL COMERCIO, *Centro de Acogida para extranjeros en Quito enfrentó incendio*, 21 de enero de 2016.

EL COMERCIO. *El Ecuador es un destino apetecido para los españoles que buscan trabajo*. 11 de octubre de 2014.

EL COMERCIO. *La fumigación con glifosato dejó secuelas en la salud y en el ambiente*. 10 de junio de 2011.

EL COMERCIO. La movilidad humana no debe tener restricción. 09 de septiembre de 2010.

EL HOY (Quito): "Movilización indígena hoy", 8/02/199. Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/movilizacion-indigena-hoy-31721-31721.html>.

http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agente_s_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf.

EL PAÍS. *Ellas las Patronas: Fotoreportaje de Pep Companys*. 17 de febrero de 2015.

EL UNIVERSO, *34% de escuelas reciben el aporte voluntario*, 11 de septiembre de 2006. Disponible en:

<http://www.eluniverso.com/2006/09/11/0001/18/3E0461243B5E4CF9B680232067630122.html>

EL UNIVERSO, *34% de escuelas reciben el aporte voluntario*, 11 de septiembre de 2006.

EL UNIVERSO. *Cubanos se quedan en Ecuador a reunir fondos para viajar a EE.UU.* 6 de diciembre de 2015.

EXPRESSO. *A crianças do norte fazem sapatos da Zara*. 28 de mayo de 2006.

LA HORA. *Ecuador es el punto de partida para la travesía cubana*. 25 de noviembre de 2015.

LA PRENSA. *Acuerdo sobre cubanos sin el Gobierno de Nicaragua*. 29 de diciembre de 2015.

REVISTA VISTAZO, *Gobierno proyecta mejoras para empleadas domésticas*, 16 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=7029>.

Normativa

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Directrices Sobre la Apatridia*. 20 de febrero de 2012

ACUERDO DE ESQUIPULAS II. 1987.

ACUERDO MINISTERIAL 337. 14 de julio de 2009.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *Mandato Constituyente No. 8*. 30 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/wp-content/uploads/2009/05/mandato08.pdf>.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *Mandato Constituyente No. 23*. 25 de octubre de 2008. Disponible en:
http://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/leyes/MANDATO_23.pdf

COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO. *Informe final*. Disponible en :
http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=62:el-plan-.brady&catid=46:deuda-comercial&Itemid=56.

COMITÉ DESC, *Observación General del Comité DESC No. 11*. 10 de mayo de 1999.

COMITÉ DESC. *Observación General del Comité DESC No. 13*. 10 de mayo de 1999

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COLOQUIO DE TLATELOLCO. 1981.

CONCLUSIONES DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS.1984

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS. *Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos*. 1994.

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS. *Principios Y Criterios Para La Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*. 1989.

CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. *Acta de acuerdos y compromisos asumidos*. Tiquipaya, 2010.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *DIRECTIVA No. 2003/109/CE*. 25 de noviembre de 2003.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *DIRECTIVA No. 2003/86*. 22 de septiembre de 2003.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS de 1954

DECLARACIÓN DE BRASIL 2014

DECLARACIÓN DE HAMBURGO, 18 de julio de 1997.

DECRETO EJECUTIVO No. 3301. 12 de mayo de 1992.

DECRETO EJECUTIVO No. 1182. 30 de mayo de 2012.

DECRETO EJECUTIVO No. 1635. 25 de marzo de 2009.

LEY DE EXTRANJERÍA

LEY DE MIGRACIÓN

ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA. *Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados*. 1969.

Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias. Quito, 18 de septiembre de 2009.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Objetivos del Milenio Ecuador*. Disponible en formato html: <http://www.pnud.org.ec/odm/index.htm>.

REGLAMENTO A LA LET DE LEY DE EXTRANJERÍA

REGLAMENTO A LA LEY DE MIGRACIÓN

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. *Ley No. 18.076*. 5 de enero de 2007.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, *Circular no. IG-INSFPR-DNAE-2012-26*, 24 de abril de 2012.

Jurisprudencia

CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia No. 002-14-SIN-CC*. 14 de agosto de 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, 25 de noviembre de 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. 24 de octubre de 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. 12 de noviembre de 1997.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Expediente 98-005689-007-CO-E*. 4 de septiembre de 1998.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. *Caso FIPSE contra Arco Oriente*. Sala Primera, 1 de abril de 2000.

Páginas Web

HAFSA AFAILAL, *El sistema de protección de la infancia en Marruecos: debilidades y consecuencias*. Disponible en formato html: <http://www.humanrights-observatory.net/revista5/articulos8/HAFSA%20AFAILAL.pdf>.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. *La diplomacia ciudadana al servicio de las personas migrantes*. Disponible en formato html: <http://www.cancilleria.gob.ec/la-diplomacia-ciudadana-al-servicio-de-las-personas-migrantes/>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. *Viceministerio de Movilidad Humana*. 2014. Disponible en formato html: <http://www.cancilleria.gob.ec/viceministerio-de-movilidad-humana/>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO E INTEGRACIÓN. *Requisitos visas*. Disponible en http://www.mmrree.gob.ec/servicios/req_visas.asp.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Políticas de migración*. Disponible en <https://www.iom.int/es/politicas-e-investigacion-sobre-migracion>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *A propósito de la OIM*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Cifras*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Estructura*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/organizational-structure/lang/es>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Historia*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/es>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Misión*. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/mission/lang/es>

VILLACÍS, Karina; MEDINA, Juan Sebastián. *Ecuador, detenciones arbitrarias y procesos de deportación contra personas inmigrantes en Ecuador*. Quito: SJRM-Ecuador. 2010. Disponible en: <http://sjrlac.org/boletines/ecuador-detenciones-arbitrarias-y-procesos-de-deportacion-contra-personas-in-migrantes-en-ecuador>.